

Barkatullah, S.Sos., M.A.



# TEORI ADMINISTRASI

Dari Klasik Hingga Kontemporer

Sebuah Tinjauan Komprehensif  
atas Evolusi Pemikiran dan Praktik

# **TEORI ADMINISTRASI**

Dari Klasik Hingga Kontemporer

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2014**  
**TENTANG**  
**HAK CIPTA**  
**Lingkup Hak Cipta**

**Pasal 1 Ayat 1 :**

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Ketentuan Pidana:**

**Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**Pasal 114**

Setiap Orang yang mengelola tempat perdagangan dalam segala bentuknya yang dengan sengaja dan mengetahui membiarkan penjualan dan/atau penggandaan barang hasil pelanggaran Hak Cipta dan/atau Hak Terkait di tempat perdagangan yang dikelolanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Barkatullah, S.Sos., M.A.

# **TEORI ADMINISTRASI**

## Dari Klasik Hingga Kontemporer

Sebuah Tinjauan Komprehensif atas Evolusi Pemikiran  
dan Praktik

Diterbitkan Oleh



## **Teori Administrasi: Dari Klasik Hingga Kontemporer**

Penulis : Barkatullah, S.Sos., M.A.

Penata Letak : Irfan W. Wicaksono

Perancang Sampul : Ridwan Nur M

### **Penerbit:**

#### **CV Bintang Semesta Media**

Anggota IKAPI Nomor 147/DIY/2021

Jl. Mareidan No. F01, Mareidan, RT.06/RW.41,

Sendangtirto, Berbah, Sleman, Yogyakarta 55573

Telp: (0274)2254549. Hp: 085865342317

Facebook: Penerbit Bintang Madani

Instagram: @bintangsemestamedia

Website: [www.bintangpustaka.com](http://www.bintangpustaka.com)

Email: [bintangsemestamedia@gmail.com](mailto:bintangsemestamedia@gmail.com)

[redaksibintangpustaka@gmail.com](mailto:redaksibintangpustaka@gmail.com)

Cetakan Pertama, Desember 2025

Bintang Semesta Media Yogyakarta

xviii + 336 hal : 15 x 23 cm

ISBN Cetak: 978-623-129-798-3

ISBN Digital: 978-623-129-799-0 (PDF)

Dicetak Oleh:

Percetakan Bintang 085865342319

Hak cipta dilindungi undang-undang

*All right reserved*

Isi di luar tanggung jawab percetakan

# PRAKATA

Segala puji dan syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan karunia-Nya, penyusunan buku referensi yang telah lama direncanakan ini akhirnya dapat terwujud. Buku yang berada di tangan pembaca ini, “TEORI ADMINISTRASI: DARI KLASIK HINGGA KONTEMPORER”, merupakan sebuah upaya untuk menyajikan peta pemikiran yang komprehensif mengenai salah satu disiplin ilmu paling fundamental dalam peradaban modern. Administrasi, dalam berbagai bentuknya, adalah tulang punggung yang menopang hampir setiap aspek kehidupan kolektif kita, mulai dari layanan publik yang kita nikmati, perusahaan yang menggerakkan ekonomi, hingga organisasi nirlaba yang mengisi celah sosial.

Penulisan buku ini didorong oleh sebuah kesadaran bahwa pemahaman yang mendalam mengenai teori administrasi bukan hanya relevan bagi para akademisi dan mahasiswa, tetapi juga krusial bagi para praktisi yang sehari-hari bergulat dengan tantangan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas. Teori bukanlah menara gading yang terpisah dari realitas; ia adalah kompas yang memberikan arah, lensa yang mempertajam analisis, dan perangkat yang membantu kita memahami kompleksitas masalah untuk kemudian merumuskan solusi yang lebih baik. Melalui buku ini, kami berupaya menjembatani antara dunia teoretis dan praktis, dengan menyajikan konsep-konsep fundamental, perdebatan-perdebatan kunci, dan contoh-contoh relevan yang dapat diaplikasikan.

Proses penyusunan buku ini tentu tidak terlepas dari dukungan berbagai pihak. Ucapan terima kasih yang tulus kami sampaikan kepada keluarga yang senantiasa memberikan dukungan moril, rekan-rekan sejawat yang telah memberikan masukan-masukan konstruktif melalui diskusi-diskusi yang mencerahkan, serta para mahasiswa yang secara tidak langsung telah menginspirasi melalui pertanyaan-pertanyaan kritis mereka di ruang kelas. Kami juga berutang budi kepada para pemikir dan peneliti yang karya-karyanya kami rujuk dan menjadi fondasi dari buku ini.

Kami menyadari bahwa tidak ada karya yang sempurna. Oleh karena itu, segala bentuk kritik dan saran yang membangun dari para pembaca akan kami terima dengan tangan terbuka demi penyempurnaan di edisi-edisi mendatang. Harapan kami, buku ini tidak hanya menjadi sumber pengetahuan, tetapi juga pemantik diskusi dan inspirasi bagi pengembangan ilmu administrasi di Indonesia, serta memberikan kontribusi nyata bagi perbaikan praktik administrasi di berbagai sektor.

Selamat membaca dan merefleksikan.

Amuntai, Oktober 2025

Penulis

## KATA PENGANTAR

Disiplin ilmu administrasi sering kali dianggap sebagai subjek yang kering, teknis, dan prosedural. Namun, pandangan ini mengabaikan esensi sejatinya sebagai sebuah arena dinamis tempat bertemunya kekuasaan, manusia, sumber daya, dan tujuan. Di balik setiap layanan publik yang efisien, produk inovatif yang mengubah pasar, atau program sosial yang berhasil, terdapat prinsip-prinsip dan teori-teori administrasi yang bekerja secara efektif. Memahami teori administrasi berarti memahami cara kerja dunia modern itu sendiri, bagaimana upaya-upaya kolektif manusia diorganisasikan, diarahkan, dan dikendalikan untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan.

Buku referensi ini disusun dengan tujuan utama untuk menyajikan evolusi pemikiran administrasi secara sistematis, logis, dan mendalam. Pembaca akan diajak untuk menelusuri jejak intelektual para pemikir pionir dari era klasik, seperti Frederick W. Taylor, Henri Fayol, dan Max Weber, yang meletakkan dasar-dasar efisiensi dan struktur. Selanjutnya, perjalanan akan berlanjut ke era humanistik yang dipelopori oleh Elton Mayo dan para pengikutnya, yang mengingatkan kita bahwa organisasi adalah entitas sosial, bukan sekadar mesin. Perbincangan kemudian bergerak ke pendekatan-pendekatan yang lebih modern dan kompleks, seperti teori sistem, teori kontingensi, hingga paradigma-paradigma mutakhir dalam administrasi publik seperti *New Public Management* (NPM) dan *New Public Service* (NPS).

Struktur buku ini dirancang agar mudah diikuti, baik oleh mahasiswa yang baru pertama kali berkenalan dengan teori administrasi maupun oleh praktisi yang ingin menyegarkan dan memperdalam kembali pemahaman konseptual mereka. Setiap bab dibuka dengan pengantar yang mengontekstualisasikan topik, diikuti dengan pembahasan mendalam mengenai konsep-konsep kunci, analisis kritis, serta contoh-contoh kasus yang relevan. Di akhir setiap bab, disajikan kesimpulan, glosarium, dan daftar pustaka yang komprehensif untuk mendorong penelusuran lebih lanjut.

Kami berharap buku ini dapat mengubah persepsi mengenai studi administrasi. Alih-alih melihatnya sebagai hafalan prinsip-prinsip usang, pembaca diharapkan dapat melihatnya sebagai sebuah dialog berkelanjutan tentang cara terbaik untuk mengelola sumber daya demi kebaikan bersama. Dengan memahami berbagai lensa teoretis yang ada, kita menjadi lebih mampu untuk mendiagnosis masalah-masalah organisasional secara akurat, merancang intervensi yang tepat, dan beradaptasi dengan lingkungan yang terus berubah. Pada akhirnya, penguasaan teori administrasi adalah sebuah investasi intelektual untuk menjadi pemimpin, manajer, dan warga negara yang lebih efektif di abad ke-21.

Penulis

# DAFTAR ISI

<b>PRAKATA</b> .....	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>ix</b>
<b>BAB 1 PENGANTAR TEORI ADMINISTRASI</b> .....	<b>1</b>
1.1 Definisi dan Konsep Dasar Administrasi.....	4
1.1.1 Pengertian Administrasi .....	5
1.1.2 Ruang Lingkup Administrasi.....	8
1.1.3 Perbedaan Administrasi, Manajemen, dan Organisasi.....	11
1.2 Perkembangan Teori Administrasi .....	14
1.2.1 Administrasi sebagai Seni.....	15
1.2.2 Administrasi sebagai Ilmu Pengetahuan	18
1.2.3 Administrasi sebagai Profesi.....	22
KESIMPULAN .....	25
DAFTAR PUSTAKA BAB.....	26
<b>BAB 2 TEORI KLASIK (ALIRAN ILMIAH)</b> .....	<b>29</b>
2.1 Konsep Dasar Manajemen Ilmiah .....	32
2.1.1 Pengertian Manajemen Ilmiah .....	33
2.1.2 Prinsip-prinsip Taylor .....	35
2.1.3 Tujuan Manajemen Ilmiah.....	38
KESIMPULAN .....	40
DAFTAR PUSTAKA BAB.....	42

<b>BAB 3</b>	<b>TEORI KLASIK (ALIRAN ADMINISTRASI)...</b>	<b>45</b>
3.1	Prinsip-prinsip Administrasi Klasik .....	48
3.1.1	Pengertian Aliran Administrasi .....	49
3.1.2	14 Prinsip Manajemen Fayol .....	51
3.1.3	Kontribusi Fayol pada Struktur Organisasi.....	54
3.2	Tokoh-tokoh Aliran Administrasi.....	56
3.2.1	Henri Fayol.....	57
3.2.2	Luther Gulick dan Lyndall Urwick ...	59
3.2.3	Max Weber .....	62
	KESIMPULAN .....	64
	DAFTAR PUSTAKA BAB.....	65
<b>BAB 4</b>	<b>TEORI HUBUNGAN MANUSIA (HUMAN RELATIONS).....</b>	<b>69</b>
4.1	Latar Belakang dan Munculnya Teori .....	72
4.1.1	Ketidakpuasan terhadap Teori Klasik .	73
4.1.2	Peran Psikologi Industri.....	75
4.1.3	Pentingnya Faktor Manusia dalam Produksi.....	77
4.2	Eksperimen Hawthorne.....	79
4.2.1	Tahapan Eksperimen.....	80
4.2.2	Temuan Utama Eksperimen.....	82
4.2.3	Kritik terhadap Eksperimen Hawthorne	85
	KESIMPULAN .....	87
	DAFTAR PUSTAKA BAB.....	88
<b>BAB 5</b>	<b>TEORI PERILAKU (BEHAVIORAL THEORY)</b>	<b>91</b>
5.1	Perbedaan dengan Teori Hubungan Manusia	94
5.1.1	Pendekatan yang Lebih Ilmiah .....	94
5.1.2	Fokus pada Perilaku Individu dan Kelompok .....	96

5.1.3	Analisis Terhadap Faktor Psikologis.	97
5.2	Teori Hierarki Kebutuhan Maslow .....	99
5.2.1	Tingkat Kebutuhan Fisiologis dan Keamanan.....	100
5.2.2	Tingkat Kebutuhan Sosial dan Penghargaan .....	102
5.2.3	Kebutuhan Aktualisasi Diri.....	104
	KESIMPULAN .....	106
	DAFTAR PUSTAKA BAB.....	107
<b>BAB 6</b>	<b>TEORI SISTEM (SYSTEM THEORY) .....</b>	<b>109</b>
6.1	Konsep Dasar Teori Sistem.....	112
6.1.1	Pengertian Sistem.....	113
6.1.2	Subsistem, Supersistem, dan Lingkungan .....	114
6.1.3	Input, Proses, Output, dan Umpan Balik.....	116
6.2	Organisasi sebagai Sistem Terbuka.....	117
6.2.1	Interaksi dengan Lingkungan .....	118
6.2.2	Adaptasi terhadap Perubahan .....	119
6.2.3	Pentingnya Aliran Informasi .....	121
6.3	Jenis-jenis Sistem.....	122
6.3.1	Sistem Terbuka dan Sistem Tertutup	123
6.3.2	Sistem Sederhana dan Sistem Kompleks.....	124
6.3.3	Sistem Mekanistik dan Sistem Organik..	125
	KESIMPULAN .....	126
	DAFTAR PUSTAKA BAB.....	128
<b>BAB 7</b>	<b>TEORI KONTINGENSI (CONTINGENCY THEORY).....</b>	<b>131</b>
7.1	Konsep Dasar Teori Kontingensi.....	134

7.1.1	Pengertian dan Latar Belakang .....	134
7.1.2	Tidak Ada Satu Cara Terbaik .....	137
7.1.3	Kesesuaian antara Struktur dan Situasi .....	140
7.2	Faktor-faktor Kontingensi .....	142
7.2.1	Ukuran Organisasi .....	143
7.2.2	Teknologi .....	145
7.2.3	Lingkungan Eksternal .....	148
7.3	Model Kontingensi Woodward .....	150
7.3.1	Klasifikasi Teknologi Produksi .....	151
7.3.2	Hubungan Teknologi dengan Struktur .....	152
7.3.3	Implikasi terhadap Desain Organisasi .....	153
7.4	Kepemimpinan Situasional .....	154
7.4.1	Model Fiedler .....	155
7.4.2	Teori Path-Goal .....	157
7.4.3	Teori Kepemimpinan Situasional Hersey-Blanchard .....	158
7.5	Penerapan Teori Kontingensi .....	159
7.5.1	Desain Struktur Organisasi yang Fleksibel .....	160
7.5.2	Gaya Manajemen yang Adaptif .....	161
7.5.3	Analisis SWOT .....	162
	KESIMPULAN .....	163
	DAFTAR PUSTAKA BAB .....	164
<b>BAB 8</b>	<b>TEORI ADMINISTRASI PUBLIK BARU (NEW PUBLIC MANAGEMENT) .....</b>	<b>167</b>
8.1	Latar Belakang dan Konsep Dasar .....	170
8.1.1	Pengertian New Public Management (NPM) .....	171
8.1.2	Ideologi dan Prinsip NPM .....	172
8.1.3	Perbandingan dengan Administrasi Publik Tradisional .....	174

8.2	Karakteristik NPM.....	176
8.2.1	Fokus pada Hasil dan Efisiensi .....	176
8.2.2	Penggunaan Mekanisme Pasar .....	178
8.2.3	Pemberian Otonomi pada Manajer Publik .....	179
	KESIMPULAN .....	181
	DAFTAR PUSTAKA BAB.....	182
<b>BAB 9</b>	<b>TEORI ADMINISTRASI PUBLIK MODERN (POST-NPM).....</b>	<b>185</b>
9.1	Konsep dan Latar Belakang Post-NPM.....	188
9.1.1	Munculnya Gerakan Post-NPM.....	189
9.1.2	Kritik terhadap NPM.....	190
9.1.3	Pentingnya Nilai-nilai Publik dan Partisipasi .....	191
9.2	Teori Pelayanan Publik Baru ( <i>New Public Service</i> ) .....	192
9.2.1	Prinsip-prinsip New Public Service ..	193
9.2.2	Peran Birokrat sebagai Pelayan Masyarakat.....	195
9.2.3	Pemberdayaan Warga Negara .....	196
9.3	Teori Tata Kelola ( <i>Governance Theory</i> ).....	197
9.3.1	Pengertian dan Ruang Lingkup.....	198
9.3.2	Jaringan Aktor Publik dan Swasta.....	199
9.3.3	Kolaborasi dan Kemitraan .....	200
	KESIMPULAN .....	201
	DAFTAR PUSTAKA BAB.....	202
<b>BAB 10</b>	<b>TEORI KEPEMIMPINAN DALAM ADMINISTRASI .....</b>	<b>205</b>
10.1	Konsep Dasar Kepemimpinan.....	208
10.1.1	Pengertian Kepemimpinan.....	209

10.1.2	Perbedaan Pemimpin dan Manajer ...	210
10.1.3	Fungsi dan Peran Pemimpin .....	213
10.2	Teori Sifat ( <i>Trait Theory</i> ) .....	215
10.2.1	Karakteristik Pemimpin yang Efektif	216
10.2.2	Keterbatasan Teori Sifat .....	218
10.2.3	Sifat-sifat Pemimpin yang Relevan di Era Modern .....	219
	KESIMPULAN .....	221
	DAFTAR PUSTAKA BAB.....	223
<b>BAB 11</b>	<b>TEORI ORGANISASI DALAM ADMINISTRASI .....</b>	<b>225</b>
11.1	Konsep Dasar Organisasi.....	228
11.1.1	Pengertian Organisasi.....	228
11.1.2	Tujuan dan Fungsi Organisasi .....	229
11.1.3	Elemen Dasar Organisasi .....	230
11.2	Teori Organisasi Klasik.....	232
11.2.1	Struktur Organisasi Formal .....	232
11.2.2	Desain Organisasi Menurut Weber ...	233
11.2.3	Prinsip-prinsip Desain Organisasi.....	233
11.3	Teori Organisasi Neoklasik .....	234
11.3.1	Aspek Informal Organisasi.....	235
11.3.2	Peran Kelompok dan Norma.....	236
11.3.3	Komunikasi dalam Organisasi .....	236
11.4	Teori Organisasi Kontemporer .....	237
11.4.1	Organisasi Pembelajaran ( <i>Learning     Organization</i> ).....	238
11.4.2	Organisasi Fleksibel ( <i>Adhocracy</i> ) .....	239
11.4.3	Organisasi Virtual .....	240
11.5	Budaya Organisasi.....	240
11.5.1	Pengertian dan Fungsi Budaya .....	241

11.5.2 Pembentukan dan Perubahan Budaya	242
11.5.3 Dampak Budaya terhadap Kinerja ....	242
KESIMPULAN .....	243
DAFTAR PUSTAKA BAB.....	245
<b>BAB 12 TEORI MANAJEMEN STRATEGIS.....</b>	<b>247</b>
12.1 Konsep Dasar Manajemen Strategis.....	250
12.1.1 Pengertian dan Pentingnya Strategi..	250
12.1.2 Visi, Misi, dan Tujuan.....	252
12.1.3 Proses Manajemen Strategis .....	253
12.2 Analisis Lingkungan .....	254
12.2.1 Analisis Internal (Kekuatan dan Kelemahan) .....	254
12.2.2 Analisis Eksternal (Peluang dan Ancaman) .....	255
12.2.3 Analisis SWOT.....	256
12.3 Perumusan Strategi .....	257
12.3.1 Strategi Korporat.....	257
12.3.2 Strategi Bisnis.....	258
12.3.3 Strategi Fungsional .....	259
KESIMPULAN .....	260
DAFTAR PUSTAKA BAB.....	261
<b>BAB 13 TEORI INOVASI DAN PERUBAHAN ORGANISASI .....</b>	<b>263</b>
13.1 Konsep Dasar Perubahan Organisasi .....	265
13.1.1 Pengertian dan Jenis Perubahan .....	266
13.1.2 Dorongan dan Hambatan Perubahan.....	268
13.1.3 Model Proses Perubahan Kurt Lewin	270
13.2 Teori Inovasi.....	271
13.2.1 Pengertian Inovasi.....	271

13.2.2	Jenis-jenis Inovasi (Produk, Proses, Model Bisnis) .....	272
13.2.3	Faktor-faktor Pendorong Inovasi.....	273
13.3	Manajemen Perubahan .....	274
13.3.1	Tahap-tahap Manajemen Perubahan	274
13.3.2	Peran Agen Perubahan.....	276
13.3.3	Mengelola Resistensi terhadap Perubahan.....	277
	KESIMPULAN .....	278
	DAFTAR PUSTAKA BAB.....	279
<b>BAB 14</b>	<b>TEORI ADMINISTRASI GLOBAL DAN LINTAS BUDAYA .....</b>	<b>283</b>
14.1	Globalisasi dan Administrasi.....	286
14.1.1	Dampak Globalisasi terhadap Administrasi.....	286
14.1.2	Tantangan dan Peluang dalam Lingkungan Global .....	288
14.1.3	Ketergantungan Organisasi pada Lingkungan Global .....	289
14.2	Teori Budaya Lintas Budaya .....	290
14.2.1	Dimensi Budaya Hofstede .....	290
14.2.2	Budaya Organisasi Lintas Negara .....	292
14.2.3	Perbedaan Nilai dan Komunikasi Antarbudaya .....	293
	KESIMPULAN .....	294
	DAFTAR PUSTAKA BAB.....	295
<b>BAB 15</b>	<b>TEORI ADMINISTRASI DI ERA DIGITAL .....</b>	<b>297</b>
15.1	Transformasi Digital dalam Administrasi ...	299
15.1.1	Konsep E-Government .....	300
15.1.2	Layanan Digital dan Inovasi.....	301

15.1.3 Dampak Teknologi terhadap Organisasi.....	302
15.2 Manajemen Informasi dan Data .....	303
15.2.1 Big Data dan Penggunaannya .....	303
15.2.2 Keamanan Siber.....	304
15.2.3 Pengambilan Keputusan Berbasis Data .....	305
15.3 Organisasi di Era Digital.....	306
15.3.1 Struktur Organisasi yang Lebih Datar.....	306
15.3.2 Peningkatan Kolaborasi dan Komunikasi .....	307
15.3.3 Model Bisnis Baru Berbasis Platform	308
KESIMPULAN .....	309
DAFTAR PUSTAKA BAB.....	310
<b>BAB 16 ISU DAN TREN KONTEMPORER DALAM TEORI ADMINISTRASI.....</b>	<b>313</b>
16.1 Teori Lingkungan Hidup dan Administrasi	315
16.1.1 Administrasi Hijau ( <i>Green Administration</i> ) .....	316
16.1.2 Pembangunan Berkelanjutan .....	317
16.1.3 Kebijakan Lingkungan .....	317
16.2 Administrasi dan Keberagaman.....	318
16.2.1 Manajemen Keberagaman .....	319
16.2.2 Inklusi dan Kesetaraan.....	320
16.2.3 Budaya Organisasi yang Inklusif.....	320
16.3 Teori Jaringan Sosial.....	321
16.3.1 Analisis Jaringan Sosial .....	321
16.3.2 Manfaat dan Risiko Jaringan .....	322
16.3.3 Jaringan dalam Kebijakan Publik .....	323

16.4	Administrasi di Masa Krisis .....	323
16.4.1	Peran Administrasi dalam Penanggulangan Bencana .....	323
16.4.2	Adaptasi Organisasi di Masa Krisis ..	324
16.4.3	Kepemimpinan di Masa Krisis .....	325
16.5	Integrasi Teori .....	325
16.5.1	Model Integrasi Teori Administrasi ..	326
16.5.2	Peran Teori dalam Menyelesaikan Masalah Kompleks.....	326
16.5.3	Administrasi sebagai Disiplin Ilmu yang Dinamis .....	327
	<b>GLOSARIUM .....</b>	<b>328</b>
	<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>332</b>
	<b>TENTANG PENULIS.....</b>	<b>335</b>

# BAB 1

## PENGANTAR TEORI ADMINISTRASI

Pernahkah Anda mempertanyakan bagaimana sebuah negara dengan ratusan juta penduduk dapat menyelenggarakan pemilihan umum secara serentak dalam satu hari? Atau bagaimana sebuah perusahaan multinasional mampu mengoordinasikan puluhan ribu karyawan di berbagai benua untuk menghasilkan satu produk yang seragam? Di balik kompleksitas pencapaian-pencapaian kolektif tersebut, terdapat sebuah kekuatan yang sering kali tidak terlihat namun sangat fundamental, yaitu administrasi. Administrasi adalah kerangka kerja yang memungkinkan kerja sama manusia dalam skala besar, mengubah sumber daya yang terbatas menjadi hasil yang terukur dan bermanfaat. Tanpa administrasi yang efektif, gagasan-gagasan besar akan tetap menjadi angan-angan, dan tujuan-tujuan bersama mustahil untuk dicapai.

Memasuki gerbang pemahaman ilmu administrasi berarti kita melangkah ke dalam sebuah domain yang secara intrinsik berkaitan dengan efisiensi, efektivitas, dan keteraturan. Namun,

membatasi administrasi hanya sebagai serangkaian prosedur teknis adalah sebuah penyederhanaan yang berlebihan. Disiplin ini merupakan sebuah arena intelektual yang kaya, dipenuhi dengan perdebatan filosofis tentang hakikat manusia, kekuasaan, dan tujuan organisasi. Apakah manusia pada dasarnya adalah makhluk rasional yang termotivasi oleh insentif ekonomi, seperti yang diyakini oleh para pemikir aliran klasik? Ataukah mereka adalah makhluk sosial yang kinerjanya lebih dipengaruhi oleh dinamika kelompok dan kebutuhan psikologis, sebagaimana diungkap oleh para peneliti aliran hubungan manusia?

Buku ini dirancang untuk membongkar lapisan-lapisan pemikiran yang membentuk teori administrasi modern. Perjalanan intelektual ini akan dimulai dengan menelusuri akar-akar pemikiran klasik yang menekankan pada standarisasi dan hierarki, sebuah respons logis terhadap tuntutan Revolusi Industri. Kemudian, kita akan bergerak menuju kritik-kritik humanistik yang mulai menempatkan individu dan dinamika kelompok sebagai pusat analisis. Pemahaman ini selanjutnya diperkaya oleh pendekatan sistem yang melihat organisasi sebagai organisme kompleks yang berinteraksi dengan lingkungannya, serta pendekatan kontingensi yang menolak adanya "satu cara terbaik" dan menekankan pentingnya kesesuaian antara situasi dan strategi.

Tujuan utama dari bab pengantar ini adalah untuk membangun fondasi yang kokoh bagi pemahaman pembaca. Fondasi ini mencakup pemahaman yang jernih mengenai definisi dan ruang lingkup administrasi itu sendiri. Sering kali, istilah "administrasi", "manajemen", dan "organisasi" digunakan secara tumpang tindih dan membingungkan. Oleh karena itu, demarkasi yang jelas antara ketiga konsep ini menjadi sebuah keharusan untuk membangun kerangka berpikir yang presisi. Klarifikasi ini penting agar analisis pada bab-bab selanjutnya dapat dilakukan dengan landasan konseptual yang kuat dan tidak ambigu.

Selanjutnya, bab ini akan menyajikan sebuah tinjauan historis singkat mengenai evolusi administrasi dari sekadar sebuah “seni” yang didasarkan pada intuisi dan pengalaman menjadi sebuah “ilmu pengetahuan” yang sistematis dan berbasis bukti. Perkembangan ini tidak berhenti di situ; administrasi kini juga telah berkembang menjadi sebuah “profesi” yang menuntut standar etika dan kompetensi tertentu. Memahami lintasan perkembangan ini membantu kita mengapresiasi kompleksitas dan status disiplin ilmu administrasi pada saat ini.

Pentingnya mempelajari teori administrasi juga akan menjadi fokus utama dalam bab ini. Dalam dunia yang serba cepat dan kompetitif, pemahaman teoretis sering kali dianggap kurang praktis. Namun, argumen sebaliknya justru lebih valid: tanpa pemahaman teoretis, seorang praktisi hanya akan bertindak berdasarkan coba-coba (*trial and error*), mengulangi kesalahan yang sama yang telah diidentifikasi oleh para pemikir puluhan tahun lalu. Teori memberikan peta konseptual yang memungkinkan praktisi untuk mendiagnosis masalah secara lebih akurat, memahami dinamika yang mendasarinya, dan merancang solusi yang lebih efektif dan berkelanjutan.

Bab ini juga akan memperkenalkan berbagai pendekatan utama yang akan dibahas secara lebih mendalam di sepanjang buku ini. Pendekatan-pendekatan tersebut, mulai dari klasik, hubungan manusia, hingga kontemporer, tidak dilihat sebagai entitas yang saling menafikan. Sebaliknya, mereka dipandang sebagai lapisan-lapisan pemahaman yang saling melengkapi. Masing-masing pendekatan memberikan wawasan yang berharga dari sudut pandang yang berbeda, dan pemahaman yang holistik hanya dapat dicapai dengan mengintegrasikan berbagai perspektif ini.

Salah satu dikotomi paling fundamental dalam studi administrasi adalah pemisahan antara administrasi publik dan administrasi bisnis. Meskipun keduanya berbagi banyak

prinsip dan teknik, konteks operasional mereka sangat berbeda. Administrasi publik beroperasi dalam ranah politik, dengan tujuan melayani kepentingan publik dan diatur oleh prinsip akuntabilitas demokratis. Di sisi lain, administrasi bisnis beroperasi dalam pasar yang kompetitif dengan tujuan utama memaksimalkan keuntungan. Bab ini akan menguraikan karakteristik, persamaan, dan perbedaan esensial antara kedua domain tersebut.

Pemahaman ini menjadi krusial di era modern, di mana batas antara sektor publik dan swasta semakin kabur. Fenomena seperti privatisasi layanan publik, kemitraan pemerintah-swasta (*public-private partnership*), dan penerapan teknik-teknik manajemen bisnis di sektor publik (*New Public Management*) menuntut pemahaman yang cangguh mengenai logika dan nilai yang mendasari kedua sektor. Tanpa pemahaman ini, upaya reformasi dapat menjadi kontraproduktif dan mengorbankan nilai-nilai publik yang esensial.

Pada akhirnya, bab pertama ini berfungsi sebagai kompas dan peta bagi pembaca. Ia menetapkan terminologi dasar, menyajikan konteks historis, menggarisbawahi relevansi subjek, dan memberikan gambaran umum mengenai lanskap teoretis yang akan dijelajahi. Dengan fondasi ini, pembaca diharapkan akan lebih siap untuk terlibat dalam analisis yang lebih mendalam pada bab-bab berikutnya, serta mampu mengapresiasi kekayaan dan kompleksitas pemikiran yang terkandung dalam teori administrasi.

## **1.1 Definisi dan Konsep Dasar Administrasi**

Membedah esensi administrasi menuntut kita untuk melampaui pemahaman awam yang sering kali menyamakannya dengan pekerjaan catat-mencatat atau tugas-tugas klerikal. Meskipun aktivitas tersebut merupakan bagian dari proses administratif, lingkup administrasi yang sesungguhnya jauh lebih luas dan fundamental. Ia adalah proses inti yang memungkinkan sekelompok manusia untuk bekerja sama secara terarah dan terkoordinasi

demikian mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tanpa adanya proses ini, energi individu akan terserak, sumber daya akan terbuang sia-sia, dan tujuan kolektif hanya akan menjadi angan-angan. Oleh karena itu, pemahaman yang presisi mengenai definisi, ruang lingkup, serta perbedaannya dengan konsep terkait seperti manajemen dan organisasi menjadi titik awal yang tidak bisa ditawar dalam studi ini.

*Analogi/Contoh Kasus:* Bayangkan sebuah orkestra simfoni. Terdapat puluhan musisi, masing-masing dengan keahlian dan instrumen yang berbeda. Ada tujuan bersama yang jelas: memainkan sebuah simfoni dengan harmonis. **Organisasi** adalah struktur orkestra itu sendiri, pembagian seksi alat musik gesek, tiup, perkusi, dan sebagainya. **Manajemen**, dalam hal ini diwakili oleh konduktor, adalah aktivitas memimpin dan mengarahkan para musisi saat pertunjukan berlangsung, memberi isyarat tempo, dinamika, dan kapan setiap seksi harus bermain. **Administrasi** adalah keseluruhan proses yang memungkinkan semua itu terjadi, bahkan sebelum nada pertama dibunyikan. Ini mencakup perencanaan repertoar untuk satu musim, penjadwalan latihan, pengadaan partitur musik, pemeliharaan instrumen, pengelolaan tiket, hingga pembayaran gaji para musisi. Administrasi adalah arsitektur di balik layar yang memastikan sang konduktor dan para musisi dapat menjalankan fungsi mereka secara efektif untuk mencapai tujuan artistik.

### 1.1.1 Pengertian Administrasi

Secara etimologis, kata “administrasi” berasal dari bahasa Latin, *ad* dan *ministrare*, yang secara harfiah berarti “melayani” atau “memberikan pelayanan kepada”. Makna dasar ini mengisyaratkan esensi administrasi sebagai kegiatan untuk membantu, melayani, dan mengarahkan upaya orang lain agar tujuan dapat tercapai secara efektif. Namun, dalam perkembangannya sebagai sebuah

disiplin ilmu, definisi administrasi telah dirumuskan secara lebih kompleks oleh berbagai ahli untuk menangkap cakupannya yang luas. Para ahli memberikan penekanan yang berbeda, mencerminkan evolusi pemikiran dalam disiplin ini.

Salah satu definisi klasik yang sering dirujuk adalah dari Leonard D. White (1955), yang mendefinisikan administrasi sebagai “seluruh proses yang terdiri dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan”. Definisi ini menekankan pada tiga elemen kunci: adanya sekelompok orang (bukan individu tunggal), adanya kerja sama yang terstruktur, dan adanya tujuan bersama yang ingin dicapai. Fokusnya terletak pada proses kerja sama itu sendiri, yang mencakup segala daya upaya untuk mengoordinasikan kontribusi individu yang berbeda-beda.

Herbert A. Simon, seorang peraih Nobel Ekonomi, memberikan perspektif yang sedikit berbeda dengan menekankan pada aspek pengambilan keputusan. Menurut Simon (1957), administrasi dapat dipandang sebagai “seni dan ilmu pengambilan keputusan dan kepemimpinan”. Dalam pandangannya, inti dari setiap kegiatan administratif adalah proses memilih satu alternatif tindakan dari berbagai kemungkinan yang ada. Keputusan-keputusan ini, dari yang paling strategis di tingkat puncak hingga yang paling operasional di tingkat bawah, secara kolektif membentuk arah dan kinerja organisasi.

Sementara itu, Dwight Waldo (1955), seorang pemikir terkemuka dalam administrasi publik, memberikan definisi yang lebih berorientasi pada rasionalitas. Ia menyatakan bahwa administrasi adalah “tipe kegiatan kerja sama manusia yang memiliki tingkat rasionalitas yang tinggi”. Penekanan pada “rasionalitas” ini menyoroti bahwa administrasi berupaya untuk mencapai tujuan dengan cara-cara yang paling efisien dan logis,

berdasarkan analisis fakta dan hubungan sebab-akibat, bukan sekadar berdasarkan tradisi atau kebiasaan.

Di sisi lain, John M. Pfiffner dan Robert Presthus (1967) mendefinisikan administrasi sebagai “pengorganisasian dan pengarahan sumber daya manusia dan material untuk mencapai tujuan yang diinginkan”. Definisi ini secara eksplisit menyebutkan dua jenis sumber daya utama yang dikelola, yaitu manusia (*human resources*) dan material (seperti anggaran, teknologi, dan fasilitas). Ini menggarisbawahi peran administrasi sebagai fungsi alokasi dan mobilisasi sumber daya secara optimal.

Dari berbagai definisi tersebut, dapat ditarik beberapa benang merah yang membentuk pengertian administrasi secara komprehensif. Pertama, administrasi adalah sebuah proses yang dinamis dan berkelanjutan, bukan sebuah keadaan yang statis. Kedua, administrasi selalu terjadi dalam konteks kerja sama antara dua orang atau lebih. Ketiga, administrasi selalu berorientasi pada tujuan (*goal-oriented*); tanpa tujuan yang jelas, kegiatan administratif kehilangan arah. Keempat, administrasi melibatkan penggunaan sumber daya, baik manusia maupun non-manusia.

Perkembangan terkini dalam literatur administrasi juga menyoroti pentingnya konteks lingkungan. Administrasi tidak beroperasi dalam ruang hampa, melainkan harus senantiasa berinteraksi dan beradaptasi dengan lingkungan eksternal yang kompleks dan berubah-ubah, seperti kondisi ekonomi, sosial, politik, dan teknologi (Pollitt & Bouckaert, 2017). Oleh karena itu, administrasi modern juga mencakup fungsi pemindaian lingkungan (*environmental scanning*) dan adaptasi strategis.

Secara sintesis, administrasi dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengoordinasian, dan pengendalian sumber daya (manusia, finansial, material, dan informasi) secara sistematis dan rasional

dalam suatu entitas kerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien, seraya beradaptasi dengan dinamika lingkungan eksternal.

Definisi ini mencakup baik aspek “ilmu” maupun “seni”. Aspek “ilmu” tercermin dalam penggunaan prinsip-prinsip yang sistematis, analisis data, dan pendekatan rasional. Sementara itu, aspek “seni” terletak pada kebutuhan akan intuisi, kreativitas, dan kearifan dalam menghadapi situasi-situasi yang kompleks dan ambigu, terutama yang menyangkut interaksi antarmanusia, yang tidak selalu dapat diprediksi secara matematis.

Pada akhirnya, memahami administrasi berarti memahami bagaimana keteraturan diciptakan dari potensi kekacauan. Ini adalah studi tentang bagaimana individu-individu dengan kepentingan dan kemampuan yang beragam dapat disatukan dalam sebuah struktur kerja sama yang produktif, bagaimana sumber daya yang langka dapat dialokasikan untuk menghasilkan dampak maksimal, dan bagaimana organisasi dapat bertahan dan berkembang di tengah dunia yang terus berubah.

### **1.1.2 Ruang Lingkup Administrasi**

Ruang lingkup administrasi sangatlah luas, merentang ke hampir setiap domain aktivitas manusia yang terorganisir. Di mana pun ada tujuan yang ingin dicapai melalui upaya bersama, di situlah prinsip-prinsip administrasi relevan dan diperlukan. Secara tradisional, studi administrasi sering kali dibagi menjadi dua cabang besar, yaitu administrasi publik (atau administrasi negara) dan administrasi bisnis (atau administrasi niaga). Namun, pembagian ini semakin dianggap tidak memadai untuk menangkap keseluruhan spektrum kegiatan administratif di dunia modern.

Administrasi publik adalah cabang yang paling sering diasosiasikan dengan pemerintah. Ruang lingkungannya mencakup

seluruh aktivitas yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pelayanan kepada masyarakat. Ini termasuk formulasi kebijakan publik, implementasi program-program pemerintah (seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur), manajemen aparatur sipil negara, pengelolaan keuangan negara, serta hubungan luar negeri. Administrasi publik beroperasi dalam konteks politik dan hukum yang ketat, dengan akuntabilitas utama kepada rakyat melalui mekanisme demokrasi (Denhardt & Denhardt, 2021). Tujuannya bukan untuk mencari keuntungan, melainkan untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan menjaga ketertiban.

Di sisi lain, administrasi bisnis berfokus pada pengelolaan organisasi-organisasi yang berorientasi pada laba di sektor swasta. Ruang lingkungannya mencakup semua fungsi bisnis, seperti manajemen produksi, pemasaran, keuangan, dan sumber daya manusia. Tujuannya adalah untuk menciptakan nilai bagi pelanggan dan memaksimalkan keuntungan bagi para pemegang saham. Administrasi bisnis beroperasi dalam lingkungan pasar yang kompetitif, di mana efisiensi, inovasi, dan kepuasan pelanggan menjadi kunci keberhasilan (Drucker, 1954). Logika yang mendasarinya adalah logika pasar dan pertukaran sukarela.

Namun, di antara dua kutub ini, terdapat sektor ketiga yang semakin penting, yaitu administrasi organisasi nirlaba atau organisasi masyarakat sipil. Sektor ini mencakup berbagai entitas seperti yayasan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi keagamaan, dan asosiasi sukarela. Organisasi-organisasi ini tidak dimiliki oleh pemerintah dan tidak bertujuan mencari laba. Misi mereka biasanya bersifat sosial, budaya, atau advokasi. Administrasi di sektor ini memiliki tantangan unik, seperti mengelola relawan, mengandalkan penggalangan dana, dan mengukur keberhasilan yang tidak bersifat finansial (Anheier, 2014).

Selain pembagian berdasarkan sektor, ruang lingkup administrasi juga dapat dilihat dari level analisisnya. Pada level makro, administrasi berkaitan dengan desain sistem dan struktur kelembagaan secara keseluruhan. Contohnya adalah perancangan sistem birokrasi sebuah negara, struktur korporasi multinasional, atau tata kelola jaringan organisasi internasional. Analisis pada level ini berfokus pada bagaimana elemen-elemen besar saling berhubungan dan bagaimana sistem secara keseluruhan beradaptasi dengan lingkungannya.

Pada level meso, administrasi berfokus pada organisasi sebagai unit analisis utama. Di sini, perhatian ditujukan pada desain struktur organisasi, budaya organisasi, proses pengambilan keputusan, gaya kepemimpinan, dan strategi untuk mencapai tujuan organisasional. Ini adalah level di mana sebagian besar teori-teori administrasi klasik dan neoklasik beroperasi, menganalisis cara terbaik untuk merancang dan mengelola sebuah organisasi.

Pada level mikro, administrasi menyoroti perilaku individu dan kelompok kecil di dalam organisasi. Topik-topik seperti motivasi karyawan, dinamika kelompok kerja, komunikasi interpersonal, dan kepuasan kerja menjadi fokus utama. Pendekatan hubungan manusia dan teori perilaku memberikan kontribusi terbesar pada level analisis ini. Pemahaman pada level mikro sangat penting karena kinerja organisasi pada akhirnya ditentukan oleh tindakan dan interaksi individu-individu di dalamnya.

Ruang lingkup administrasi juga bersifat fungsional, melintasi berbagai bidang spesialisasi. Ada administrasi pendidikan yang berfokus pada pengelolaan sekolah dan universitas. Ada administrasi kesehatan yang berkaitan dengan manajemen rumah sakit dan sistem layanan kesehatan. Ada pula administrasi peradilan, administrasi militer, dan administrasi pembangunan internasional, masing-masing dengan konteks, tantangan, dan praktik spesifiknya sendiri.

Penting untuk dicatat bahwa batasan-batasan ini semakin cair. Isu-isu modern seperti perubahan iklim, pandemi global, dan keamanan siber menuntut pendekatan administratif yang melintasi batas-batas sektor (publik, swasta, nirlaba) dan batas-batas negara. Konsep *governance* atau tata kelola telah muncul untuk menggambarkan proses pengarahan masyarakat yang melibatkan jaringan aktor yang kompleks, tidak hanya pemerintah (Osborne, 2010).

Dengan demikian, ruang lingkup administrasi tidak dapat lagi dibatasi secara kaku. Ia adalah sebuah bidang interdisipliner yang menyentuh hukum, politik, ekonomi, sosiologi, dan psikologi. Dari pengelolaan sebuah unit kerja kecil hingga koordinasi respons krisis global, dari start-up teknologi hingga lembaga PBB, prinsip-prinsip inti administrasi, yaitu pengorganisasian kerja sama manusia untuk mencapai tujuan, tetap menjadi pusatnya.

Pemahaman yang luas mengenai ruang lingkup ini mempersiapkan kita untuk melihat relevansi teori administrasi di mana pun kita melihat upaya kolektif manusia. Ia membebaskan kita dari pandangan sempit bahwa administrasi hanya milik birokrat atau manajer perusahaan, dan membuka mata kita pada universalitas tantangan dan prinsip-prinsipnya di seluruh spektrum kehidupan sosial.

### **1.1.3 Perbedaan Administrasi, Manajemen, dan Organisasi**

Meskipun dalam percakapan sehari-hari istilah “administrasi”, “manajemen”, dan “organisasi” sering digunakan seolah-olah sinonim, dalam studi akademis ketiganya memiliki makna yang berbeda dan saling terkait secara hierarkis. Memahami perbedaan ini sangat penting untuk presisi analitis. Kegagalan untuk membedakan ketiganya dapat menyebabkan kebingungan konseptual dan analisis yang dangkal. Secara sederhana, organisasi adalah wadahnya, administrasi adalah proses penentuan arah

dan kebijakan utamanya, sedangkan manajemen adalah proses pelaksanaan untuk mencapai arah tersebut.

**Organisasi** adalah konsep yang paling mendasar. Ia merujuk pada wadah atau entitas sosial yang secara sadar dikoordinasikan, memiliki batasan yang relatif dapat diidentifikasi, dan berfungsi secara terus-menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau serangkaian tujuan (Robbins & Judge, 2018). Sebuah universitas, perusahaan, rumah sakit, atau bahkan sebuah tim sepak bola adalah contoh dari organisasi. Unsur-unsur kunci dari sebuah organisasi adalah adanya orang-orang, struktur (pembagian kerja dan hierarki), serta tujuan bersama. Organisasi adalah panggung di mana administrasi dan manajemen berlangsung.

**Administrasi**, dalam pandangan klasik dan yang lebih sempit, sering kali diposisikan pada tingkat yang lebih tinggi daripada manajemen. Administrasi berkaitan dengan fungsi-fungsi penentuan kebijakan, penetapan tujuan utama, perumusan rencana-rencana strategis, dan penentuan kerangka kerja umum di mana organisasi akan beroperasi. Administrasi bersifat determinatif; ia menentukan “apa” yang harus dicapai dan “kapan” hal itu harus dicapai. Para ahli seperti Oliver Sheldon (1923) membedakan secara tegas, menyatakan bahwa administrasi adalah fungsi yang berkaitan dengan perumusan kebijakan, sementara manajemen adalah fungsi yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Fokus administrasi cenderung lebih luas dan berjangka panjang. Pertanyaan-pertanyaan yang menjadi domain administrasi meliputi: Apa visi dan misi organisasi ini? Di industri atau sektor mana kita akan beroperasi? Bagaimana kita akan membiayai operasi kita? Apa struktur hukum entitas kita? Keputusan-keputusan ini membentuk identitas dan arah fundamental organisasi. Dalam konteks pemerintahan, fungsi legislatif (membuat undang-undang)

dapat dianggap sebagai bagian dari fungsi administratif dalam arti luas, karena menetapkan kebijakan dasar bagi negara.

**Manajemen**, di sisi lain, adalah fungsi eksekutif atau pelaksana. Ia adalah proses untuk menyelesaikan sesuatu melalui dan dengan orang lain. Jika administrasi menentukan *apa* yang harus dilakukan, manajemen berfokus pada *bagaimana* hal itu dilakukan. Manajemen mengambil kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan oleh administrasi dan menerjemahkannya ke dalam tindakan nyata. Fungsi-fungsi klasik manajemen, seperti yang diidentifikasi oleh Henri Fayol, meliputi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pemberian komando (*commanding*), pengoordinasian (*coordinating*), dan pengendalian (*controlling*), yang sering disingkat menjadi POSDCORB oleh Gulick dan Urwick.

Manajemen bersifat lebih operasional dan berorientasi pada tugas. Manajer adalah orang-orang yang mengarahkan dan mengawasi pekerjaan orang lain untuk memastikan bahwa tujuan-tujuan spesifik tercapai secara efisien. Mereka berurusan dengan alokasi sumber daya sehari-hari, penjadwalan kerja, motivasi karyawan, dan pemecahan masalah-masalah praktis yang muncul dalam proses pencapaian tujuan. Singkatnya, manajemen adalah tentang “melakukan sesuatu dengan benar” (*doing things right*), sementara administrasi lebih berfokus pada “melakukan hal yang benar” (*doing the right things*).

Namun, perlu dicatat bahwa pembedaan tegas ini lebih bersifat konseptual dan analitis. Dalam praktiknya, batasan antara administrasi dan manajemen sering kali kabur. Manajer tingkat puncak (*top-level managers*), seperti CEO atau direktur jenderal, menghabiskan sebagian besar waktu mereka untuk fungsi-fungsi administratif (menetapkan strategi, berinteraksi dengan pemangku kepentingan eksternal). Sebaliknya, manajer tingkat bawah (*lower-level managers*), seperti supervisor, lebih banyak terlibat dalam fungsi-fungsi manajerial murni (mengawasi

pekerjaan harian). Manajer tingkat menengah berada di antara keduanya, menerjemahkan kebijakan administratif menjadi rencana operasional.

Dalam konteks administrasi publik, istilah “administrasi” sering digunakan untuk mencakup seluruh spektrum kegiatan, baik perumusan kebijakan maupun pelaksanaannya. Hal ini karena di sektor publik, proses implementasi (manajemen) sering kali tidak dapat dipisahkan dari proses politik dan perumusan kebijakan (administrasi). Namun, dalam konteks bisnis, “manajemen” adalah istilah yang lebih dominan dan sering digunakan secara lebih inklusif untuk mencakup baik fungsi strategis maupun operasional.

Secara hierarkis, kita dapat memvisualisasikannya sebagai berikut: **Organisasi** adalah struktur atau sistemnya. Di dalam organisasi, **Administrasi** menetapkan tujuan dan kebijakan tingkat tinggi. Kemudian, **Manajemen** melaksanakan kebijakan tersebut melalui pengarahan dan pengendalian sumber daya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ketiganya adalah satu kesatuan yang tidak terpisahkan untuk keberhasilan setiap upaya kolektif.

Memahami perbedaan ini memungkinkan kita untuk menganalisis masalah-masalah organisasional dengan lebih tajam. Sebuah perusahaan mungkin gagal bukan karena manajemen yang buruk (karyawannya bekerja efisien), tetapi karena administrasi yang keliru (memilih strategi bisnis yang salah). Sebaliknya, sebuah lembaga pemerintah mungkin memiliki kebijakan yang sangat baik (administrasi yang baik), tetapi gagal dalam implementasinya karena praktik manajemen yang tidak efektif di lapangan.

## 1.2 Perkembangan Teori Administrasi

Teori administrasi bukanlah sebuah monolit yang statis; ia adalah sebuah narasi yang terus berkembang, merefleksikan

perubahan dalam masyarakat, teknologi, dan pemahaman kita tentang perilaku manusia. Evolusinya dapat dilacak melalui tiga fase utama yang saling tumpang tindih dan memengaruhi: administrasi sebagai seni, sebagai ilmu pengetahuan, dan sebagai profesi. Pergeseran dari satu fase ke fase berikutnya menandai tingkat sofistikasi dan formalisasi yang semakin tinggi dalam cara kita berpikir dan mempraktikkan pengorganisasian kerja sama manusia. Memahami lintasan historis ini memberikan konteks yang sangat penting untuk mengapresiasi teori-teori kontemporer yang akan dibahas nanti.

*Analogi/Contoh Kasus:* Evolusi administrasi dapat diibaratkan dengan perkembangan navigasi maritim. Pada awalnya, navigasi adalah sebuah **seni** (*art*). Pelaut kuno mengandalkan pengalaman, intuisi, pengamatan bintang dengan mata telanjang, dan merasakan arah angin. Pengetahuan ini diwariskan secara lisan dan melalui magang, tanpa teori yang sistematis. Kemudian, dengan penemuan kompas, pengembangan peta yang akurat (*cartography*), dan pemahaman astronomi, navigasi berkembang menjadi **ilmu pengetahuan** (*science*). Prinsip-prinsip matematis dan fisika dapat digunakan untuk menentukan posisi dan merencanakan rute secara presisi. Siapa pun dapat mempelajarinya secara sistematis. Akhirnya, navigasi menjadi sebuah **profesi**. Saat ini, seorang kapten kapal modern tidak hanya harus menguasai ilmu navigasi, tetapi juga harus memiliki lisensi, mematuhi hukum maritim internasional, memahami manajemen kru, dan memegang standar etika profesi yang tinggi. Perjalanan administrasi dari praktik intuitif ke disiplin ilmu yang terstruktur dan profesi yang diatur mencerminkan perjalanan serupa dari seni ke ilmu dan ke profesi.

### 1.2.1 Administrasi sebagai Seni

Jauh sebelum administrasi diakui sebagai sebuah disiplin ilmu, praktiknya telah ada selama ribuan tahun. Pembangunan

Piramida di Mesir, Tembok Besar di Tiongkok, atau sistem jalan raya Kekaisaran Romawi adalah bukti-bukti monumental dari adanya praktik administrasi yang canggih. Proyek-proyek raksasa ini mustahil terwujud tanpa adanya perencanaan yang matang, pengorganisasian puluhan ribu pekerja, sistem komando yang jelas, dan mekanisme pengendalian yang efektif. Namun, pengetahuan untuk melakukan semua ini tidak didasarkan pada teori-teori yang terkodifikasi, melainkan pada pengalaman, tradisi, intuisi, dan kearifan praktis para pemimpin dan pengelolanya.

Pada fase ini, administrasi adalah sebuah “seni” (*art*). Keberhasilan seorang administrator lebih banyak bergantung pada bakat pribadi, karisma, pengalaman bertahun-tahun, dan kemampuannya untuk “merasakan” situasi. Pengetahuan administratif diturunkan dari generasi ke generasi melalui metode magang atau dari pengamatan langsung terhadap praktik yang sudah ada. Tidak ada sekolah formal yang mengajarkan “ilmu administrasi”. Seorang calon gubernur Romawi belajar dengan bekerja di bawah gubernur yang lebih senior, bukan dengan membaca buku teks tentang administrasi provinsi.

Karakteristik utama administrasi sebagai seni adalah sifatnya yang partikularistik dan kontekstual. Sebuah solusi yang berhasil di satu tempat dan waktu belum tentu dianggap dapat diterapkan di tempat lain. Tidak ada upaya untuk mencari prinsip-prinsip universal yang dapat berlaku di semua situasi. Fokusnya adalah pada pemecahan masalah-masalah praktis yang dihadapi saat itu, dengan menggunakan metode apa pun yang dianggap paling berhasil berdasarkan pengalaman masa lalu.

Contoh lain dapat dilihat dalam organisasi gereja Katolik yang telah bertahan selama dua milenium. Struktur hierarkisnya, sistem administrasinya yang terpusat, dan pembagian kerja yang jelas merupakan contoh praktik administratif yang sangat efektif.

Namun, prinsip-prinsip ini dikembangkan secara evolusioner selama berabad-abad, melalui proses coba-coba (*trial and error*) dan adaptasi, bukan sebagai hasil dari analisis ilmiah yang disengaja.

Bahkan di era yang lebih modern, sebelum munculnya manajemen ilmiah, pengelolaan pabrik-pabrik pada awal Revolusi Industri juga masih didominasi oleh pendekatan seni. Para mandor dan manajer pabrik mengandalkan aturan praktis (*rules of thumb*), kebiasaan, dan otoritas pribadi mereka untuk mengelola pekerja. Tidak ada standarisasi metode kerja; setiap pekerja mungkin melakukan tugas yang sama dengan cara yang berbeda. Produktivitas sangat bergantung pada keterampilan dan kemauan individu.

Meskipun pendekatan ini berhasil membangun peradaban-peradaban besar dan memulai revolusi industri, ia memiliki keterbatasan yang signifikan. Pertama, ia tidak efisien. Tanpa studi sistematis tentang cara kerja terbaik, banyak waktu dan sumber daya yang terbuang. Kedua, ia tidak dapat diandalkan. Keberhasilan sangat bergantung pada kejeniusan individu-individu tertentu. Jika seorang pemimpin yang hebat wafat, pengetahuannya sering kali ikut terkubur bersamanya. Ketiga, ia sulit untuk diajarkan dan diskalakan. Karena tidak ada prinsip-prinsip yang jelas, mustahil untuk melatih administrator dalam jumlah besar secara cepat dan efektif.

Keterbatasan-keterbatasan inilah yang pada akhirnya memicu kebutuhan akan pendekatan yang lebih sistematis dan ilmiah. Ketika skala organisasi, terutama perusahaan industri, tumbuh menjadi semakin besar dan kompleks pada akhir abad ke-19, pendekatan “seni” yang bersifat intuitif tidak lagi memadai. Tuntutan akan efisiensi, prediktabilitas, dan kontrol yang lebih besar membuka jalan bagi lahirnya administrasi sebagai sebuah ilmu pengetahuan.

Namun, penting untuk diingat bahwa aspek “seni” dalam administrasi tidak pernah sepenuhnya hilang. Bahkan di era modern yang didominasi oleh data dan analisis, keputusan-keputusan strategis yang paling penting sering kali masih membutuhkan intuisi, penilaian (*judgment*), dan kreativitas, kualitas-kualitas yang merupakan domain seni kepemimpinan. Ilmu administrasi menyediakan alat dan kerangka kerja, tetapi seni tetap diperlukan dalam menerapkannya secara bijaksana dalam situasi dunia nyata yang dinamis dan ambigu.

Pengakuan bahwa administrasi memiliki dimensi seni mengingatkan kita bahwa mengelola manusia dan organisasi lebih dari sekadar menerapkan formula. Ini melibatkan pemahaman terhadap nuansa budaya, politik, dan emosi manusia. Seni administrasi terletak pada kemampuan untuk menginspirasi, bernegosiasi, membangun koalisi, dan membuat keputusan yang tepat dalam kondisi ketidakpastian, keterampilan yang melampaui apa yang bisa diajarkan dalam buku teks semata.

Pada akhirnya, administrasi yang efektif adalah perpaduan antara seni dan ilmu. Seni tanpa ilmu bisa menjadi tidak efisien dan tidak sistematis. Sebaliknya, ilmu tanpa seni bisa menjadi kaku, birokratis, dan tidak manusiawi. Evolusi ke fase berikutnya, yaitu administrasi sebagai ilmu, tidak meniadakan fase seni, tetapi melengkapinya dengan fondasi yang lebih kokoh dan sistematis.

### **1.2.2 Administrasi sebagai Ilmu Pengetahuan**

Titik balik krusial dalam evolusi pemikiran administrasi terjadi pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Didorong oleh skala dan kompleksitas organisasi industri yang belum pernah terjadi sebelumnya, serta diilhami oleh semangat positivisme dan metode ilmiah yang telah merevolusi ilmu-ilmu alam, para pemikir mulai mempertanyakan apakah pengelolaan organisasi dapat dipelajari

secara sistematis. Mereka percaya bahwa di balik kekacauan praktik manajemen yang bersifat intuitif, terdapat prinsip-prinsip universal yang dapat ditemukan, diuji, dan diajarkan. Inilah kelahiran administrasi sebagai sebuah ilmu pengetahuan (*science*).

Pelopor utama dari gerakan ini adalah Frederick W. Taylor, yang dikenal sebagai bapak Manajemen Ilmiah. Taylor (1911) berargumen bahwa praktik manajemen yang didasarkan pada kebiasaan dan “aturan praktis” (*rules of thumb*) harus digantikan oleh metode kerja yang didasarkan pada studi ilmiah yang cermat. Melalui *Time and Motion Studies* (Studi Waktu dan Gerak), ia menganalisis setiap komponen pekerjaan, menghilangkan gerakan yang tidak perlu, dan merancang “satu cara terbaik” (*the one best way*) untuk melakukan setiap tugas. Pendekatan ini secara radikal mengubah cara pandang terhadap pekerjaan, dari sebuah seni yang dikuasai individu menjadi sebuah prosedur yang dapat dioptimalkan secara ilmiah.

Kontribusi Taylor dan para pengikutnya seperti Frank dan Lillian Gilbreth serta Henry Gantt menandai pergeseran fundamental. Mereka memperkenalkan ide bahwa efisiensi dan produktivitas dapat ditingkatkan secara dramatis melalui analisis objektif, standarisasi, dan spesialisasi. Mereka juga mengusulkan adanya pembagian kerja yang jelas antara manajer (yang berpikir dan merencanakan) dan pekerja (yang melaksanakan). Ini adalah upaya pertama untuk mengodifikasi pengetahuan administratif dan menjadikannya subjek studi yang sistematis.

Secara paralel di Eropa, Henri Fayol, seorang industrialis Prancis, mengembangkan pendekatan yang lebih makro, yang dikenal sebagai Teori Administrasi Umum. Berdasarkan pengalamannya yang luas sebagai manajer puncak, Fayol (1949) mengidentifikasi fungsi-fungsi universal manajemen (perencanaan, pengorganisasian, komando, koordinasi, dan kontrol) dan

merumuskan 14 Prinsip Administrasi yang ia yakini berlaku untuk semua jenis organisasi. Prinsip-prinsip seperti pembagian kerja, wewenang, dan kesatuan komando merupakan upaya untuk menciptakan sebuah teori administrasi yang komprehensif dan dapat diajarkan.

Max Weber, seorang sosiolog Jerman, memberikan kontribusi teoretis yang berbeda namun sama pentingnya dengan konsep birokrasi. Weber (1947) tidak melihat birokrasi dalam konotasi negatif seperti sekarang, melainkan sebagai bentuk organisasi yang paling rasional dan efisien secara teknis. Dengan ciri-ciri seperti hierarki yang jelas, aturan dan prosedur yang formal, spesialisasi, dan hubungan yang impersonal, birokrasi dirancang untuk menghilangkan favoritisme dan memastikan bahwa keputusan dibuat berdasarkan kriteria objektif, bukan berdasarkan keinginan pribadi penguasa. Analisis Weber memberikan fondasi sosiologis bagi studi struktur organisasi formal.

Ketiga pilar ini, Manajemen Ilmiah Taylor, Prinsip Administrasi Fayol, dan Birokrasi Weber, secara kolektif membentuk apa yang sekarang dikenal sebagai Teori Klasik. Ciri utama dari pendekatan ini adalah keyakinan bahwa ada prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal dan dapat diterapkan di mana saja untuk meningkatkan efisiensi. Mereka melihat organisasi sebagai mesin yang dapat dirancang dan disetel untuk performa maksimal, dengan manusia sebagai salah satu komponen di dalamnya.

Perkembangan administrasi sebagai ilmu tidak berhenti pada aliran klasik. Kritik terhadap pandangan mekanistik mereka memunculkan aliran-aliran baru yang juga mengadopsi metode ilmiah. Eksperimen Hawthorne pada tahun 1920-an dan 1930-an, meskipun awalnya dirancang untuk menguji asumsi-asumsi manajemen ilmiah, secara tidak sengaja membuka pintu bagi Aliran Hubungan Manusia. Para peneliti menemukan bahwa

faktor-faktor sosial dan psikologis, seperti perhatian, moral, dan dinamika kelompok informal, memiliki dampak yang signifikan terhadap produktivitas (Mayo, 1933). Temuan ini melahirkan studi tentang perilaku organisasi (*organizational behavior*), yang menggunakan metode ilmiah dari psikologi dan sosiologi untuk mempelajari aspek manusia dalam organisasi.

Di paruh kedua abad ke-20, ilmu administrasi menjadi semakin canggih dengan munculnya Teori Sistem, yang memandang organisasi sebagai sistem terbuka yang berinteraksi dengan lingkungannya, dan Teori Kontingensi, yang menolak ide "satu cara terbaik" dan berargumen bahwa struktur dan gaya manajemen yang paling efektif bergantung pada faktor-faktor situasional seperti teknologi dan lingkungan. Pendekatan-pendekatan ini semakin memperkuat status administrasi sebagai ilmu dengan menggunakan model-model konseptual yang kompleks dan penelitian empiris yang ketat.

Transformasi administrasi menjadi sebuah ilmu pengetahuan membawa konsekuensi yang mendalam. Pertama, ia memungkinkan pengetahuan administratif untuk diakumulasikan, diuji, dan disebarluaskan secara sistematis melalui pendidikan formal di universitas dan sekolah-sekolah bisnis. Kedua, ia menyediakan bahasa dan kerangka kerja yang sama bagi para manajer dan administrator untuk menganalisis masalah-masalah mereka. Ketiga, ia mendorong peningkatan efisiensi dan produktivitas yang luar biasa, yang menjadi salah satu pendorong utama pertumbuhan ekonomi di abad ke-20.

Meskipun demikian, pandangan administrasi sebagai ilmu murni juga memiliki kritik. Beberapa berpendapat bahwa obsesi terhadap rasionalitas dan efisiensi sering kali mengabaikan nilai-nilai kemanusiaan, etika, dan keadilan. Yang lain menunjukkan bahwa konteks sosial dan politik yang unik sering kali membuat

prinsip-prinsip universal sulit diterapkan. Namun, tidak dapat disangkal bahwa pergeseran ke paradigma ilmiah telah secara fundamental membentuk disiplin dan praktik administrasi modern.

### **1.2.3 Administrasi sebagai Profesi**

Fase ketiga dalam evolusi administrasi adalah pengakuannya sebagai sebuah profesi. Transformasi dari sebuah disiplin ilmu menjadi sebuah profesi adalah langkah penting yang menandakan kematangan dan institutionalisasi sebuah bidang. Sebuah profesi lebih dari sekadar pekerjaan atau keahlian; ia ditandai oleh seperangkat atribut, termasuk adanya badan pengetahuan yang sistematis, pendidikan dan pelatihan formal, standar kompetensi, asosiasi profesional, dan kode etik yang mengikat para anggotanya.

Landasan bagi administrasi sebagai profesi diletakkan oleh perkembangannya sebagai ilmu pengetahuan. Munculnya sekolah-sekolah bisnis dan program-program administrasi publik di universitas-universitas terkemuka di awal abad ke-20 menciptakan jalur formal bagi individu untuk memperoleh pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk menjadi administrator profesional. Pendidikan formal, seperti gelar Master of Business Administration (MBA) atau Master of Public Administration (MPA), menjadi semacam kredensial standar yang menandakan penguasaan terhadap badan pengetahuan administrasi.

Selain pendidikan formal, pembentukan asosiasi-asosiasi profesional juga memainkan peran kunci. Organisasi seperti American Management Association (AMA), Academy of Management (AOM), atau American Society for Public Administration (ASPA) menjadi wadah bagi para praktisi dan akademisi untuk berbagi pengetahuan, menetapkan standar praktik terbaik, dan memajukan kepentingan profesi mereka. Asosiasi-asosiasi ini menerbitkan jurnal-jurnal, menyelenggarakan konferensi, dan menawarkan program sertifikasi yang semakin

memperkuat identitas administrasi sebagai sebuah profesi yang berbeda.

Salah satu ciri paling penting dari sebuah profesi adalah adanya kode etik. Kode etik berfungsi sebagai panduan moral bagi para profesional dalam menjalankan tugas mereka dan menyeimbangkan berbagai kepentingan yang sering kali bertentangan. Dalam administrasi bisnis, isu-isu etis seperti tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*), praktik perburuhan yang adil, dan transparansi keuangan menjadi semakin penting. Dalam administrasi publik, kode etik menekankan nilai-nilai seperti pelayanan kepada publik, netralitas politik, akuntabilitas, dan penggunaan sumber daya publik secara bertanggung jawab. Adanya kode etik ini membedakan seorang administrator profesional dari seorang teknokrat yang hanya berfokus pada efisiensi tanpa mempertimbangkan implikasi sosial dan moral dari tindakannya.

Profesionalisasi juga berarti adanya standar kinerja dan kompetensi yang harus dipenuhi. Seorang administrator profesional diharapkan tidak hanya menguasai teori, tetapi juga mampu menerapkannya secara efektif dalam praktik. Mereka dinilai berdasarkan kemampuan mereka untuk mencapai hasil, mengelola sumber daya secara efisien, memimpin tim, dan beradaptasi dengan perubahan. Di banyak bidang, seperti akuntansi (*Certified Public Accountant - CPA*) atau manajemen proyek (*Project Management Professional - PMP*), ada ujian sertifikasi formal yang harus dilalui untuk dapat diakui sebagai seorang profesional.

Woodrow Wilson, dalam esainya yang terkenal “*The Study of Administration*” (1887), sering dianggap sebagai salah satu tokoh awal yang menyerukan profesionalisasi administrasi, khususnya di sektor publik. Ia berargumen bahwa administrasi pemerintahan harus dijalankan secara kompeten dan non-partisan,

seperti sebuah bisnis. Ia menyerukan adanya pemisahan antara politik (yang menetapkan kebijakan) dan administrasi (yang melaksanakannya secara efisien), dan agar administrator publik dipilih berdasarkan merito, bukan afiliasi politik. Visi Wilson ini menjadi dasar bagi reformasi layanan sipil di banyak negara dan pelembagaan administrasi publik sebagai sebuah profesi.

Perkembangan administrasi sebagai profesi juga dipengaruhi oleh meningkatnya kompleksitas masyarakat modern. Organisasi-organisasi, baik publik maupun swasta, menghadapi tantangan yang semakin rumit, mulai dari globalisasi dan perubahan teknologi hingga isu-isu lingkungan dan keberagaman. Mengelola tantangan-tantangan ini membutuhkan tingkat keahlian, pengetahuan, dan penilaian etis yang tinggi, yang merupakan ciri khas seorang profesional.

Namun, gagasan administrasi sebagai profesi tidak tanpa perdebatan. Beberapa kritikus berpendapat bahwa, tidak seperti profesi tradisional seperti kedokteran atau hukum, administrasi tidak memiliki badan pengetahuan yang tunggal dan disepakati secara universal, serta tidak memiliki mekanisme lisensi yang ketat untuk praktik. Siapa pun dapat menyebut diri mereka “manajer” tanpa harus memiliki gelar atau sertifikasi tertentu.

Meskipun demikian, tren menuju profesionalisasi tidak dapat disangkal. Ekspektasi publik dan pasar terhadap manajer dan administrator semakin tinggi. Mereka diharapkan tidak hanya kompeten secara teknis, tetapi juga bertanggung jawab secara etis dan sosial. Profesionalisasi administrasi mencerminkan pengakuan bahwa peran mereka memiliki dampak yang signifikan terhadap kesejahteraan organisasi dan masyarakat luas, dan oleh karena itu harus dipegang oleh standar perilaku dan keunggulan yang tinggi.

Secara keseluruhan, perjalanan administrasi dari seni ke ilmu dan kemudian ke profesi adalah sebuah proses evolusi

yang logis. Setiap fase membangun di atas fase sebelumnya. Seni administrasi menyediakan fondasi pengalaman praktis, ilmu menyediakan kerangka kerja analitis dan prinsip-prinsip yang sistematis, dan profesi menambahkan lapisan standar etika dan akuntabilitas. Administrator modern yang efektif harus mampu mengintegrasikan ketiga dimensi ini dalam praktik mereka sehari-hari.

## **KESIMPULAN**

Bab pertama ini telah meletakkan fondasi konseptual yang esensial untuk memahami lanskap teori administrasi. Dimulai dengan demistifikasi konsep administrasi, bab ini menegaskan bahwa administrasi bukanlah sekadar pekerjaan klerikal, melainkan proses fundamental pengorganisasian kerja sama manusia untuk mencapai tujuan kolektif. Definisi yang disintesis dari berbagai pemikir menyoroti elemen-elemen kunci seperti proses, kerja sama, orientasi tujuan, penggunaan sumber daya, dan rasionalitas. Perbedaan yang jelas telah ditarik antara organisasi sebagai wadah, administrasi sebagai fungsi penentu kebijakan, dan manajemen sebagai fungsi pelaksana, memberikan kejernihan analitis yang krusial untuk pembahasan selanjutnya.

Perjalanan historis administrasi dari sebuah seni yang intuitif, menjadi ilmu pengetahuan yang sistematis, hingga profesi yang terinstitusionalisasi, telah dipetakan untuk memberikan konteks evolusioner. Transformasi ini menunjukkan bagaimana disiplin ini beradaptasi dengan tuntutan zaman, bergerak dari kearifan praktis menuju prinsip-prinsip universal yang dapat diuji dan diajarkan, dan akhirnya mengembangkan standar kompetensi dan etika. Pemahaman terhadap lintasan ini memungkinkan kita untuk mengapresiasi setiap aliran pemikiran, bukan sebagai teori yang salah atau usang, tetapi sebagai produk dari konteks historisnya yang memberikan wawasan berharga.

Pentingnya mempelajari teori administrasi ditegaskan bukan sebagai latihan akademis yang steril, melainkan sebagai prasyarat bagi praktik yang efektif. Teori berfungsi sebagai lensa untuk mendiagnosis masalah, peta untuk menavigasi kompleksitas, dan perangkat untuk merancang solusi yang lebih baik. Di dunia yang terus berubah, pemahaman teoretis memberikan kapasitas adaptif yang tidak dapat ditawarkan oleh pengalaman semata. Bab ini juga memperkenalkan pendekatan-pendekatan utama, klasik, hubungan manusia, dan kontemporer, sebagai kerangka kerja untuk mengorganisir berbagai teori yang akan dibedah dalam buku ini.

Terakhir, dikotomi fundamental antara administrasi publik dan administrasi bisnis dieksplorasi, menyoroti perbedaan dalam tujuan (pelayanan publik vs. laba), lingkungan (politik vs. pasar), dan akuntabilitas (demokratis vs. pemegang saham). Pemahaman ini krusial di era modern di mana batas-batas antar sektor semakin kabur, menuntut para administrator untuk mampu menavigasi logika yang berbeda. Secara keseluruhan, bab ini telah membekali pembaca dengan terminologi, konteks historis, dan kerangka konseptual yang diperlukan untuk menjelajahi dunia teori administrasi yang kaya dan dinamis pada bab-bab berikutnya.

## DAFTAR PUSTAKA BAB

- Anheier, H. K. (2014). *Nonprofit organizations: Theory, management, policy*. Routledge.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2021). *Public administration: An action orientation* (8th ed.). Cengage Learning.
- Drucker, P. F. (1954). *The practice of management*. Harper & Row.
- Fayol, H. (1949). *General and industrial management* (C. Storrs, Trans.). Pitman. (Karya asli terbit tahun 1916).
- Gajduschek, G. (2020). Bureaucracy and the Weberian ideal-type: An introduction. In *A Modern Guide to Bureaucracy*

- (pp. 1-28). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789904941.00006>
- George, C. S. (1972). *The history of management thought*. Prentice-Hall.
- Pfiffner, J. M., & Presthus, R. (1967). *Public administration* (5th ed.). The Ronald Press Company.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2018). *Organizational behavior* (18th ed.). Pearson.
- Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. (2016). *Classics of organization theory* (8th ed.). Cengage Learning.
- Simon, H. A. (1957). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization* (2nd ed.). Macmillan.
- Taylor, F. W. (1911). *The principles of scientific management*. Harper & Brothers.
- Waldo, D. (1955). *The study of public administration*. Doubleday.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization* (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). The Free Press. (Karya asli terbit tahun 1922).
- White, L. D. (1955). *Introduction to the study of public administration* (4th ed.). Macmillan.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222. <https://www.jstor.org/stable/2139277>



## BAB 2

# TEORI KLASIK (ALIRAN ILMIAH)

Bayangkan sebuah bengkel kerja pada akhir abad ke-19. Asap dan suara bising memenuhi ruangan, para pekerja bergerak menurut kebiasaan dan intuisi mereka sendiri, dan para mandor mengandalkan pengalaman serta teriakan untuk mendorong produksi. Efisiensi adalah sebuah konsep yang abstrak, dan produktivitas sangat bervariasi dari satu hari ke hari lain, dari satu pekerja ke pekerja lain. Konflik antara buruh yang menginginkan upah lebih tinggi dan pemilik modal yang menuntut hasil lebih banyak adalah hal yang lumrah. Dalam kekacauan inilah sebuah gagasan revolusioner lahir: bagaimana jika pengelolaan pekerjaan bisa diubah dari sebuah seni yang serampangan menjadi sebuah ilmu pengetahuan yang eksak?

Gagasan inilah yang menjadi jantung dari Teori Klasik Aliran Ilmiah, atau yang lebih dikenal sebagai Manajemen Ilmiah (*Scientific Management*). Gerakan ini tidak hanya bertujuan untuk membuat pekerja bekerja lebih keras, tetapi untuk merancang

ulang pekerjaan itu sendiri secara fundamental. Para pelopornya, yang dipimpin oleh seorang insinyur visioner bernama Frederick Winslow Taylor, percaya bahwa untuk setiap pekerjaan, mulai dari yang paling sederhana seperti mengangkat batangan besi hingga yang paling kompleks, ada “satu cara terbaik” (*one best way*) untuk melakukannya. Cara terbaik ini tidak dapat ditemukan melalui intuisi atau kebiasaan, melainkan harus ditemukan melalui observasi, pengukuran, dan analisis yang sistematis dan teliti, layaknya sebuah eksperimen di laboratorium.

Aliran pemikiran ini muncul sebagai respons langsung terhadap tantangan-tantangan yang ditimbulkan oleh Revolusi Industri kedua. Pabrik-pabrik tumbuh dalam skala yang belum pernah terjadi sebelumnya, mempekerjakan ribuan orang di bawah satu atap. Namun, metode manajemen yang diwariskan dari era bengkel kecil tidak lagi memadai. Para manajer sering kali tidak tahu-menahu tentang detail teknis pekerjaan yang mereka awasi, sementara para pekerja cenderung bekerja di bawah kapasitas mereka yang sebenarnya, sebuah fenomena yang oleh Taylor disebut sebagai “*soldiering*”. Manajemen Ilmiah menawarkan sebuah janji yang menggiurkan: sebuah solusi rasional untuk inefisiensi dan konflik industri.

Bab ini akan membedah secara mendalam anatomi dari Manajemen Ilmiah. Kita akan memulai dengan menjelajahi konsep-konsep dasarnya, terutama empat prinsip fundamental yang dirumuskan oleh Taylor. Prinsip-prinsip ini, yang mencakup pengembangan ilmu kerja, seleksi dan pelatihan ilmiah bagi pekerja, kerja sama antara manajemen dan buruh, serta pembagian kerja yang adil, merupakan pilar-pilar yang menopang seluruh bangunan Teori Ilmiah. Melalui prinsip-prinsip ini, Taylor bercita-cita untuk menciptakan sebuah sistem di mana kemakmuran maksimal bagi pengusaha dapat berjalan seiring dengan kemakmuran maksimal bagi setiap karyawan.

Selanjutnya, kita akan berkenalan lebih dekat dengan para arsitek utama di balik aliran ini. Selain F.W. Taylor, tokoh-tokoh seperti pasangan suami-istri Frank dan Lillian Gilbreth, yang memionirkan studi gerak (*motion study*) untuk menghilangkan gerakan yang tidak perlu, serta Henry L. Gantt, yang menciptakan bagan penjadwalan (Gantt Chart) yang masih digunakan secara luas hingga hari ini, akan dibahas kontribusinya. Masing-masing dari mereka menambahkan dimensi dan perangkat penting yang memperkaya dan menyempurnakan gagasan awal Taylor.

Namun, tidak ada teori yang luput dari kritik. Bab ini juga akan menyajikan analisis kritis terhadap kelemahan-kelemahan yang melekat pada Teori Ilmiah. Kritik utama berpusat pada pandangannya yang sangat mekanistik terhadap manusia, yang sering kali dianggap mereduksi pekerja menjadi sekadar roda penggerak dalam sebuah mesin besar. Dengan mengabaikan aspek-aspek psikologis dan sosial dari pekerjaan, serta memisahkan secara kaku antara “pemikir” (manajemen) dan “pelaku” (pekerja), pendekatan ini dituduh telah mendehumanisasi pekerjaan dan memicu alienasi di kalangan buruh.

Meskipun kritik-kritik tersebut valid dan signifikan, meremehkan warisan Manajemen Ilmiah adalah sebuah kesalahan. Prinsip-prinsip efisiensi, standarisasi, dan optimisasi proses yang diperkenalkannya telah terbukti sangat berdaya tahan. Bab ini akan menelusuri jejak-jejak Teori Ilmiah dalam praktik manajemen modern. Dari lini perakitan mobil yang sangat efisien, tata letak dapur restoran cepat saji, hingga algoritma yang mengatur pekerjaan di gudang-gudang *e-commerce*, gema pemikiran Taylor masih terdengar nyaring.

Studi-studi kasus dari berbagai sektor, manufaktur, jasa, dan bahkan pemerintahan, akan digunakan untuk mengilustrasikan bagaimana ide-ide yang lahir lebih dari seabad yang lalu terus diadaptasi dan diterapkan dalam konteks kontemporer. Fenomena

seperti *lean manufacturing*, rekayasa ulang proses bisnis (*business process reengineering*), dan manajemen algoritmik (*algorithmic management*) semuanya berutang budi pada logika dasar yang diperkenalkan oleh aliran ini.

Pada akhirnya, bab ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang seimbang mengenai Teori Klasik Aliran Ilmiah. Ia diakui sebagai langkah pertama yang monumental dalam mengubah administrasi menjadi sebuah ilmu, yang berhasil menciptakan lompatan kuantum dalam produktivitas industri. Namun, ia juga diakui sebagai sebuah teori dengan keterbatasan yang signifikan, terutama dalam pemahamannya tentang sifat manusia.

Dengan memahami baik kekuatan maupun kelemahan dari aliran pemikiran fundamental ini, kita dapat lebih mengapresiasi mengapa teori-teori administrasi selanjutnya, seperti Aliran Hubungan Manusia, muncul sebagai reaksi dan koreksi terhadapnya. Perjalanan kita ke dalam Teori Ilmiah bukan hanya sebuah kunjungan ke museum sejarah pemikiran manajemen, tetapi sebuah penyelidikan terhadap fondasi-fondasi yang, baik atau buruk, masih menopang banyak aspek dari dunia kerja modern.

## **2.1 Konsep Dasar Manajemen Ilmiah**

Inti dari Manajemen Ilmiah adalah sebuah filosofi radikal yang menantang seluruh asumsi yang mendasari praktik manajemen pada masanya. Filosofi tersebut menyatakan bahwa keputusan-keputusan manajerial harus didasarkan pada fakta dan data yang diperoleh melalui analisis ilmiah, bukan pada intuisi, kebiasaan, atau tradisi. Ini adalah upaya sistematis untuk menemukan hukum-hukum dan prinsip-prinsip yang mengatur efisiensi dalam ranah kerja manusia. Pendekatan ini bertujuan untuk merancang ulang setiap aspek pekerjaan, mulai dari gerakan fisik pekerja, desain

alat, hingga sistem insentif, untuk mencapai tingkat produktivitas dan efisiensi yang optimal.

**Analogi/Contoh Kasus:** Bayangkan persiapan sebuah tim bedah untuk operasi jantung yang kompleks. Keberhasilan tidak diserahkan pada kebetulan atau improvisasi. **Organisasi** prosedurnya sangat terstruktur. **Manajemen Ilmiah** termanifestasi dalam setiap detailnya. Ada sebuah protokol yang terstandarisasi untuk setiap langkah (*the one best way*), yang dikembangkan dari riset bertahun-tahun. Setiap anggota tim, ahli bedah, perawat, ahli anestesi, telah dipilih dan dilatih secara ilmiah untuk peran spesifik mereka. Alat-alat bedah ditata dalam urutan yang presisi untuk meminimalkan gerakan yang tidak perlu (*motion study*). Ada pembagian kerja yang jelas: ahli bedah fokus pada tindakan bedah, sementara perawat instrumen mengantisipasi dan menyediakan alat yang tepat pada waktu yang tepat. Tujuannya adalah untuk memaksimalkan efisiensi, meminimalkan kesalahan, dan mencapai hasil terbaik bagi pasien, sebuah cerminan sempurna dari cita-cita Manajemen Ilmiah dalam konteks modern yang berisiko tinggi.

### 2.1.1 Pengertian Manajemen Ilmiah

Manajemen Ilmiah, dalam esensinya, adalah penerapan metode ilmiah pada masalah-masalah manajemen, khususnya yang berkaitan dengan efisiensi kerja di tingkat operasional. Frederick W. Taylor (1911) mendefinisikannya bukan sekadar sebagai serangkaian teknik untuk meningkatkan efisiensi, seperti studi waktu atau sistem upah, melainkan sebagai sebuah “revolusi mental” yang lengkap baik di pihak manajemen maupun pekerja. Revolusi mental ini mengubah fokus dari konflik mengenai pembagian surplus (keuntungan) menjadi kerja sama untuk memperbesar surplus itu sendiri.

Fondasi dari pendekatan ini adalah penggantian metode kerja lama yang bersifat *rule-of-thumb* (berdasarkan kebiasaan dan

perkiraan) dengan metode yang didasarkan pada studi ilmiah yang cermat terhadap setiap elemen pekerjaan. Sebelum Taylor, cara seorang pekerja melakukan tugasnya diserahkan sepenuhnya kepada pekerja itu sendiri. Mereka belajar melalui pengamatan terhadap pekerja lain atau melalui tradisi lisan, yang sering kali menghasilkan metode kerja yang sangat tidak efisien. Taylor berargumen bahwa ada ilmu di balik setiap pekerjaan, bahkan yang paling sederhana sekalipun, dan adalah tugas manajemen untuk menemukan dan menerapkan ilmu tersebut.

Untuk menemukan ilmu ini, Taylor dan para pengikutnya menggunakan teknik observasi dan analisis yang detail. Mereka akan mengurai sebuah pekerjaan menjadi komponen-komponen gerak dasarnya, mengukur waktu yang dibutuhkan untuk setiap gerakan dengan *stopwatch*, menghilangkan gerakan yang sia-sia, dan kemudian merekonstruksi pekerjaan tersebut dalam urutan yang paling efisien. Hasilnya adalah sebuah prosedur kerja yang terstandarisasi, "satu cara terbaik", yang harus diikuti oleh semua pekerja.

Konsep penting lainnya dalam Manajemen Ilmiah adalah penolakan terhadap fenomena yang disebut Taylor sebagai "*soldiering*". Ia mengamati dua jenis *soldiering*: *natural soldiering*, yaitu kecenderungan alami manusia untuk santai, dan *systematic soldiering*, yaitu upaya yang disengaja oleh para pekerja untuk bekerja di bawah kapasitas mereka. *Systematic soldiering* terjadi karena para pekerja takut bahwa jika mereka meningkatkan produktivitas, manajemen akan menaikkan target atau memotong upah per unit. Manajemen Ilmiah bertujuan untuk mengatasi ini dengan menciptakan sistem di mana peningkatan produktivitas secara langsung dan signifikan menguntungkan pekerja melalui upah yang lebih tinggi.

Tujuan akhir yang dicanangkan Taylor adalah ambisius: "untuk menjamin kemakmuran maksimal bagi pengusaha, yang dibarengi

dengan kemakmuran maksimal bagi setiap karyawan.” (Taylor, 1911, p. 9). Ia percaya bahwa kepentingan manajemen dan buruh pada dasarnya sama, yaitu meningkatkan produktivitas. Dengan meningkatkan produktivitas, perusahaan akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar, dan sebagian dari keuntungan tersebut dapat dibagikan kepada para pekerja dalam bentuk upah yang jauh lebih tinggi. Dalam pandangan idealis Taylor, Manajemen Ilmiah akan mengakhiri konflik kelas dan menciptakan harmoni industri.

Pendekatan ini secara fundamental mengubah peran manajer. Manajer tidak lagi hanya berfungsi sebagai pengawas yang mendorong pekerja untuk bekerja lebih keras. Sebaliknya, mereka menjadi perencana dan analis yang bertanggung jawab untuk merancang sistem kerja, melatih pekerja, dan menyediakan instruksi yang detail. Terjadi pemisahan yang jelas antara konsepsi (perencanaan kerja, yang menjadi domain manajemen) dan eksekusi (pelaksanaan kerja, yang menjadi domain pekerja).

Secara ringkas, Manajemen Ilmiah dapat dipahami sebagai sebuah sistem manajemen terintegrasi yang didasarkan pada empat pilar: (1) pengembangan ilmu kerja yang sejati, (2) seleksi dan pengembangan pekerja secara ilmiah, (3) kerja sama yang erat antara manajemen dan pekerja untuk memastikan pekerjaan dilakukan sesuai dengan metode ilmiah, dan (4) pembagian kerja dan tanggung jawab yang jelas antara manajemen dan pekerja. Ini adalah upaya pertama yang paling komprehensif untuk menerapkan rasionalitas dan metode ilmiah pada dunia kerja yang sebelumnya didominasi oleh tradisi dan kekuasaan arbitrer.

### **2.1.2 Prinsip-prinsip Taylor**

Untuk mewujudkan “revolusi mental” yang dicita-citakannya, Frederick W. Taylor merumuskan empat prinsip dasar yang menjadi inti dari sistem Manajemen Ilmiah. Prinsip-prinsip

ini bukanlah sekadar saran atau pedoman, melainkan sebuah kerangka kerja yang sistematis untuk merombak total cara kerja dan hubungan antara manajemen dan pekerja. Keempat prinsip ini, yang dijelaskan dalam karyanya yang monumental, *The Principles of Scientific Management* (1911), dirancang untuk bekerja sebagai satu kesatuan yang koheren.

Prinsip Pertama: Mengembangkan ilmu untuk setiap elemen pekerjaan individu, yang menggantikan metode *rule-of-thumb* yang lama. Ini adalah fondasi dari seluruh sistem. Taylor menegaskan bahwa manajemen harus mengambil tanggung jawab untuk mengumpulkan semua pengetahuan tradisional yang dimiliki oleh para pekerja, kemudian mengklasifikasikan, mentabulasikan, dan mereduksinya menjadi aturan, hukum, dan formula. Proses ini melibatkan studi empiris yang mendalam terhadap setiap pekerjaan, yang dikenal sebagai studi waktu dan gerak (*time and motion study*). Para insinyur akan mengamati pekerja, mengurai tugas mereka menjadi gerakan-gerakan elementer, mencatat waktu setiap gerakan dengan *stopwatch*, dan mengeliminasi semua gerakan yang lambat, salah, atau tidak perlu. Dari analisis ini, mereka akan mensintesis urutan gerakan yang paling efisien, menentukan alat yang paling tepat, dan menetapkan standar waktu yang wajar untuk menyelesaikan tugas tersebut. Hasilnya adalah “satu cara terbaik” yang menjadi standar bagi semua pekerja.

Prinsip Kedua: Memilih, kemudian melatih, mengajar, dan mengembangkan pekerja secara ilmiah. Prinsip ini menentang praktik lama di mana pekerja memilih sendiri pekerjaannya dan melatih diri mereka sebaik mungkin. Dalam sistem Taylor, manajemen bertanggung jawab untuk secara cermat memilih pekerja yang memiliki atribut fisik dan mental yang paling cocok untuk pekerjaan tertentu (“*first-class man*”). Setelah dipilih, pekerja tidak dibiarkan belajar sendiri. Manajemen harus memberikan

instruksi dan pelatihan yang sistematis mengenai “satu cara terbaik” yang telah dikembangkan melalui prinsip pertama. Pelatihan ini bersifat berkelanjutan, dengan tujuan untuk terus mengembangkan keterampilan pekerja hingga mencapai potensi maksimal mereka. Idennya adalah menempatkan orang yang tepat pada pekerjaan yang tepat dan memberikan mereka metode kerja terbaik untuk memastikan keberhasilan.

Prinsip Ketiga: Bekerja sama secara erat dengan para pekerja untuk memastikan bahwa semua pekerjaan dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu yang telah dikembangkan. Prinsip ini menekankan pentingnya peran pengawasan dan dukungan dari manajemen. Manajer tidak boleh hanya memberikan perintah dan kemudian meninggalkan pekerja. Mereka harus secara aktif terlibat di lantai pabrik, memberikan bimbingan, membantu pekerja mengatasi kesulitan, dan memastikan bahwa metode ilmiah yang telah ditetapkan benar-benar diikuti. Kerja sama ini juga mencakup penyediaan insentif. Taylor merancang sistem upah *differential piece-rate*, di mana pekerja yang mencapai atau melampaui standar akan menerima upah per unit yang jauh lebih tinggi, sementara mereka yang gagal mencapai standar akan menerima upah yang lebih rendah. Ini dirancang untuk memotivasi pekerja agar mengikuti metode standar dan bekerja pada tingkat kinerja tertinggi.

Prinsip Keempat: Adanya pembagian kerja dan tanggung jawab yang hampir merata antara manajemen dan pekerja. Manajemen mengambil alih semua pekerjaan yang lebih sesuai bagi mereka daripada bagi para pekerja. Ini adalah salah satu gagasan Taylor yang paling radikal. Dalam manajemen tradisional, hampir semua pekerjaan dan sebagian besar tanggung jawab dibebankan kepada para pekerja. Dalam Manajemen Ilmiah, terjadi pergeseran tanggung jawab yang masif kepada manajemen. Manajemen

bertanggung jawab penuh atas perencanaan, perancangan metode kerja, penetapan standar, dan semua aspek “pemikiran” dalam pekerjaan. Sementara itu, tanggung jawab pekerja adalah melaksanakan tugas sesuai dengan instruksi yang diberikan dengan presisi. Taylor berargumen bahwa pembagian ini logis karena manajer, dengan pendidikan dan pelatihan mereka, lebih cocok untuk pekerjaan konseptual, sementara pekerja lebih cocok untuk pekerjaan manual.

Keempat prinsip ini secara bersama-sama menciptakan sebuah sistem di mana pekerjaan dikendalikan bukan oleh kemauan sewenang-wenang manajer atau pekerja, melainkan oleh hukum-hukum objektif dari “ilmu kerja”. Taylor percaya bahwa dengan menerapkan prinsip-prinsip ini, perselisihan tentang seberapa banyak pekerjaan yang harus dilakukan dalam sehari atau berapa upah yang pantas akan hilang, karena semuanya akan ditentukan oleh penyelidikan ilmiah yang impersonal.

### **2.1.3 Tujuan Manajemen Ilmiah**

Tujuan-tujuan yang ingin dicapai melalui penerapan Manajemen Ilmiah bersifat multifaset, namun semuanya berakar pada satu ambisi utama: pencapaian efisiensi maksimum. F.W. Taylor dan para pengikutnya melihat inefisiensi bukan hanya sebagai kerugian finansial, tetapi juga sebagai pemborosan sumber daya manusia dan material yang seharusnya dapat dihindari. Dengan menerapkan pendekatan ilmiah, mereka bertujuan untuk merombak lanskap industri secara fundamental, menciptakan keuntungan bagi semua pihak yang terlibat.

Tujuan paling utama dan langsung adalah peningkatan produktivitas secara drastis. Dengan menemukan dan menerapkan “satu cara terbaik” untuk setiap tugas, menghilangkan gerakan yang sia-sia, dan menstandarisasi alat serta kondisi kerja,

Manajemen Ilmiah berupaya untuk memaksimalkan *output* yang dapat dihasilkan dari setiap unit *input* (tenaga kerja, waktu, dan bahan baku). Peningkatan produktivitas ini dianggap sebagai kunci untuk memperbesar “kue ekonomi”, yang kemudian dapat dibagikan kepada pemilik modal dan pekerja.

Tujuan kedua adalah untuk menciptakan standarisasi dan prediktabilitas dalam proses produksi. Sebelum era Manajemen Ilmiah, proses kerja sering kali kacau dan tidak dapat diprediksi karena bergantung pada keterampilan dan kemauan individu pekerja. Dengan menetapkan prosedur kerja yang baku dan standar waktu yang objektif, manajemen dapat merencanakan, menjadwalkan, dan mengendalikan proses produksi dengan tingkat presisi yang jauh lebih tinggi. Hal ini memungkinkan perusahaan untuk membuat komitmen yang andal kepada pelanggan dan mengelola inventaris serta alur kerja dengan lebih efektif.

Tujuan ketiga, yang sering kali dianggap idealis, adalah untuk mengeliminasi konflik antara buruh dan manajemen. Taylor (1911) sangat yakin bahwa sumber utama perselisihan industri adalah ketidakjelasan mengenai apa yang merupakan “kerja sehari yang wajar” (*a fair day's work*) dan “upah sehari yang wajar” (*a fair day's pay*). Dengan menggunakan studi waktu untuk menentukan standar kerja secara ilmiah dan objektif, serta mengaitkan upah secara langsung dengan *output* melalui sistem insentif, ia percaya bahwa dasar dari konflik akan hilang. Dalam sistemnya, kepentingan buruh (upah tinggi) dan manajemen (biaya produksi rendah) menjadi selaras, karena keduanya dapat dicapai melalui peningkatan efisiensi.

Tujuan keempat adalah untuk menurunkan biaya produksi. Dengan meningkatkan produktivitas per pekerja dan mengeliminasi pemborosan, biaya tenaga kerja per unit produk akan menurun secara signifikan. Hal ini akan meningkatkan profitabilitas

perusahaan dan membuatnya lebih kompetitif di pasar. Dalam jangka panjang, Taylor berargumen, penurunan biaya ini akan memungkinkan perusahaan untuk menurunkan harga jual produk, sehingga menguntungkan konsumen dan masyarakat luas.

Tujuan kelima adalah menempatkan pekerja pada pekerjaan yang paling sesuai dengan kemampuan mereka dan memberikan mereka pelatihan untuk mencapai potensi tertinggi. Melalui seleksi ilmiah, Manajemen Ilmiah berusaha untuk menghindari situasi di mana seorang pekerja dipaksa melakukan pekerjaan yang tidak sesuai dengan bakat alaminya. Selanjutnya, dengan pelatihan yang sistematis, setiap pekerja diberi kesempatan untuk menjadi “pekerja kelas satu” (*first-class workman*) dan memperoleh penghasilan yang tinggi. Ini adalah aspek dari Manajemen Ilmiah yang sering diabaikan, yang menunjukkan adanya unsur pengembangan sumber daya manusia, meskipun dalam kerangka yang sangat terkontrol.

Secara keseluruhan, tujuan Manajemen Ilmiah adalah untuk menciptakan sebuah sistem kerja yang rasional, teratur, dan efisien, di mana setiap elemen dioptimalkan berdasarkan analisis fakta. Meskipun sering dikritik karena fokusnya yang sempit pada efisiensi teknis, tidak dapat disangkal bahwa tujuan-tujuan ini, pada masanya, merupakan sebuah visi yang kuat dan transformatif untuk dunia industri. Visi ini menjanjikan kemakmuran yang lebih besar bagi semua melalui penerapan ilmu pengetahuan pada domain kerja manusia.

## KESIMPULAN

Bab kedua ini telah melakukan penelusuran mendalam terhadap Teori Klasik Aliran Ilmiah, sebuah tonggak fundamental dalam evolusi pemikiran administrasi. Dipelopori oleh Frederick W. Taylor, Manajemen Ilmiah lahir dari rahim Revolusi Industri sebagai sebuah upaya radikal untuk menggantikan manajemen

yang berbasis tradisi dan intuisi dengan sistem yang didasarkan pada metode ilmiah yang objektif. Konsep intinya, “satu cara terbaik”, yang ditemukan melalui studi waktu dan gerak, bertujuan untuk merevolusi efisiensi dan produktivitas di lantai pabrik. Empat prinsip yang dirumuskan Taylor, pengembangan ilmu kerja, seleksi dan pelatihan ilmiah, kerja sama manajemen-buruh, dan pembagian kerja, menyediakan kerangka kerja yang komprehensif untuk mencapai “kemakmuran maksimal” bagi pengusaha dan pekerja.

Kontribusi dari tokoh-tokoh kunci lainnya, seperti Frank dan Lillian Gilbreth dengan studi gerak dan “therbligs” mereka, serta Henry Gantt dengan bagan penjadwalan dan sistem upah yang lebih manusiawi, telah memperkaya dan menyempurnakan perangkat Teori Ilmiah. Mereka semua berbagi keyakinan bahwa masalah-masalah industri dapat dipecahkan melalui analisis rasional dan perancangan sistem yang lebih baik. Gerakan ini secara tak terbantahkan berhasil menciptakan lompatan besar dalam produktivitas dan meletakkan dasar bagi banyak praktik manajemen modern, termasuk standarisasi proses, rekayasa industri, dan manajemen proyek.

Namun, bab ini juga menyoroiti sisi gelap dari Manajemen Ilmiah. Kritik utama yang paling tajam adalah pandangannya yang sangat mekanistik terhadap manusia, yang mereduksi pekerja menjadi sekadar instrumen ekonomi yang dapat dioptimalkan seperti mesin. Dengan mengabaikan kebutuhan sosial dan psikologis, memisahkan secara kaku antara perencanaan dan pelaksanaan, serta berpotensi menciptakan pekerjaan yang monoton dan mengasingkan, teori ini sering kali gagal mencapai tujuannya untuk menciptakan harmoni industri. Sebaliknya, ia sering memicu perlawanan dari serikat buruh dan dikritik karena mendehumanisasi dunia kerja.

Pada akhirnya, warisan Teori Ilmiah bersifat dualistik. Di satu sisi, obsesinya terhadap efisiensi dan pengukuran telah menjadi bagian tak terpisahkan dari DNA organisasi modern, termanifestasi dalam bentuk *lean manufacturing*, analisis proses bisnis, dan bahkan manajemen algoritmik di era digital. Di sisi lain, kelemahannya yang fatal dalam memahami kompleksitas manusia menjadi pemicu utama bagi lahirnya aliran-aliran pemikiran berikutnya. Teori Hubungan Manusia, yang akan dibahas dalam bab selanjutnya, muncul sebagai antitesis langsung terhadap pandangan “manusia sebagai mesin” yang diusung oleh Teori Ilmiah. Dengan demikian, memahami Manajemen Ilmiah bukan hanya penting untuk mengapresiasi kontribusinya, tetapi juga krusial untuk memahami konteks dan alasan di balik lahirnya teori-teori administrasi yang lebih berorientasi pada manusia.

#### DAFTAR PUSTAKA BAB

- Calari, P. (2021). Taylor’s ghost: A century of management’s unspoken assumptions. *Management Learning*, 52(5), 623–640. <https://doi.org/10.1177/13505076211013426>
- Chandler, A. D., Jr. (1977). *The visible hand: The managerial revolution in American business*. Belknap Press.
- Drucker, P. F. (1954). *The practice of management*. Harper & Row.
- Gantt, H. L. (1913). *Work, wages, and profits* (2nd ed.). The Engineering Magazine Co.
- Gilbreth, F. B. (1911). *Motion study: A method for increasing the efficiency of the workman*. D. Van Nostrand Company.
- Grote, G., & Guest, D. (2022). The impact of new technologies on work and the employment relationship. *Journal of Organizational Behavior*, 43(3), 395-398. <https://doi.org/10.1002/job.2631> (Membahas “digital Taylorism”).
- Kanigel, R. (1997). *The one best way: Frederick Winslow Taylor and the enigma of efficiency*. Viking.

- Mele, A., & Pisano, S. (2020). From scientific management to digital Taylorism: A review of the changes in the world of work. *Sociologia del Lavoro*, 158, 211-227. <https://doi.org/10.3280/SL2020-158011>
- Nelson, D. (1980). *Frederick W. Taylor and the rise of scientific management*. University of Wisconsin Press.
- Parker, S. K., & Grote, G. (2020). Automation, algorithms, and beyond: Why work design matters more than ever in a digital world. *Applied Psychology*, 71(4), 1171-1204. <https://doi.org/10.1111/apps.12241>
- Taylor, F. W. (1911). *The principles of scientific management*. Harper & Brothers.
- Taylor, F. W. (1912). *Shop management*. Harper & Brothers.
- Tynen, S. (2021). The enduring appeal of Taylorism: Scientific management and the gig economy. *The Economic and Labour Relations Review*, 32(4), 479-496. <https://doi.org/10.1177/10353046211019184>
- Wren, D. A., & Bedeian, A. G. (2020). *The evolution of management thought* (8th ed.). Wiley.
- Zarifis, A., & Kawalek, P. (2022). Algorithmic management and the new Taylorism in the gig economy. In *Digital Transformation and the World of Work* (pp. 57-73). Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003181216-4/algorithmic-management-new-taylorism-gig-economy-alexandros-zarifis-peter-kawalek>



## BAB 3

# TEORI KLASIK (ALIRAN ADMINISTRASI)

Jika Teori Manajemen Ilmiah mengajak kita untuk menunduk dan menggunakan mikroskop untuk meneliti setiap gerakan pekerja di lantai pabrik, maka Aliran Administrasi Klasik mengajak kita untuk mundur dan naik ke puncak gedung, menggunakan teleskop untuk melihat keseluruhan struktur dan arsitektur organisasi. Pertanyaan yang diajukan bukan lagi “Bagaimana cara membuat seorang pekerja menyekop batu bara dengan paling efisien?”, melainkan “Bagaimana cara merancang sebuah perusahaan pertambangan secara keseluruhan agar dapat beroperasi secara efektif, stabil, dan terkoordinasi?”. Pergeseran perspektif dari level mikro ke level makro inilah yang menjadi esensi dan kontribusi fundamental dari aliran pemikiran ini.

Aliran Administrasi, yang sering disebut juga Teori Administrasi Umum, muncul hampir bersamaan dengan Manajemen Ilmiah, namun dengan fokus yang sama sekali berbeda. Para pelopornya bukanlah insinyur yang terobsesi dengan *stopwatch*, melainkan

para manajer dan eksekutif puncak yang telah menghabiskan karir mereka bergulat dengan tantangan-tantangan pengelolaan organisasi yang besar dan kompleks. Pengalaman praktis inilah yang menjadi laboratorium mereka. Mereka berusaha menyaring prinsip-prinsip universal dari pengalaman mereka, prinsip-prinsip yang dapat diajarkan kepada generasi manajer berikutnya, terlepas dari jenis industrinya.

Bab ini akan membawa kita ke ruang dewan direksi dan kantor para administrator, menjelajahi upaya-upaya awal untuk menciptakan sebuah "tata bahasa" universal bagi manajemen. Kita akan memulai dengan menyelami pemikiran Henri Fayol, seorang industrialis Prancis yang sering dianggap sebagai bapak dari aliran ini. Ke-14 prinsip manajemen yang ia rumuskan, mulai dari pembagian kerja hingga semangat korps, merupakan upaya monumental pertama untuk mengodifikasi apa yang dilakukan oleh para manajer dan bagaimana mereka seharusnya melakukannya. Prinsip-prinsip ini, bersama dengan identifikasi fungsi-fungsi manajerial (perencanaan, pengorganisasian, dll.), menjadi fondasi bagi pendidikan manajemen modern.

Perjalanan intelektual kita kemudian akan memperkenalkan tokoh-tokoh lain yang memperluas dan menyistematiskan ide-ide Fayol, seperti Luther Gulick dan Lyndall Urwick. Kontribusi mereka yang paling terkenal, akronim POSDCORB, memberikan sebuah kerangka kerja yang jelas dan mudah diingat mengenai tugas-tugas inti seorang eksekutif. Mereka berperan penting dalam menerjemahkan prinsip-prinsip yang berakar di sektor swasta Eropa ke dalam konteks administrasi publik di Amerika Serikat, menunjukkan universalitas yang diyakini oleh para pemikir aliran ini.

Selanjutnya, bab ini akan membahas secara mendalam salah satu konsep paling kuat dan tahan lama dalam ilmu sosial:

birokrasi, sebagaimana dirumuskan oleh sosiolog Jerman, Max Weber. Berbeda dengan Fayol yang menulis dari perspektif praktisi, Weber menganalisis organisasi dari sudut pandang sosiologis yang teoretis. Ia tidak melihat birokrasi sebagai sesuatu yang buruk, melainkan sebagai bentuk organisasi yang paling rasional dan efisien secara teknis, sebuah “tipe ideal” yang didasarkan pada otoritas rasional-legal, bukan pada tradisi atau karisma. Kita akan membedah ciri-ciri birokrasi ideal Weber dan menimbang kelebihan serta kekurangannya.

Struktur organisasi, sebagai manifestasi fisik dari prinsip-prinsip administratif, akan menjadi fokus berikutnya. Konsep-konsep inti seperti hierarki otoritas, rentang kendali, dan pembagian kerja akan dianalisis secara mendalam. Konsep-konsep ini adalah tulang punggung dari hampir setiap organisasi besar yang kita kenal saat ini, mulai dari korporasi multinasional hingga lembaga-lembaga pemerintah dan militer. Memahami logika di balik desain struktural ini sangat penting untuk memahami bagaimana organisasi berfungsi (dan terkadang gagal berfungsi).

Apakah ide-ide yang lahir dari pabrik-pabrik dan kantor-kantor pemerintahan seabad yang lalu ini masih relevan di era *startup* yang gesit dan kerja jarak jauh? Pertanyaan ini akan dijawab di bagian akhir bab. Kita akan menelusuri jejak-jejak abadi dari Teori Administrasi Klasik dalam praktik organisasi kontemporer. Dari bagan organisasi yang tergantung di dinding kantor, deskripsi pekerjaan yang mendefinisikan tugas kita, hingga prosedur operasi standar (SOP) yang memandu tindakan kita, warisan aliran ini ada di mana-mana.

Meskipun sering dikritik karena terlalu kaku, formalistis, dan mengabaikan sisi manusiawi dari organisasi, Aliran Administrasi Klasik memberikan kontribusi yang tak ternilai. Ia memberikan kerangka kerja pertama yang koheren untuk berpikir tentang

desain organisasi secara keseluruhan. Ia menekankan pentingnya struktur, kejelasan wewenang, dan aturan formal sebagai fondasi untuk stabilitas dan efisiensi dalam skala besar.

Tanpa pemahaman yang solid mengenai prinsip-prinsip yang diperkenalkan oleh Fayol, Weber, Gulick, dan Urwick, analisis kita terhadap organisasi modern akan menjadi tidak lengkap. Mereka adalah para arsitek yang menggambar cetak biru dasar dari organisasi-organisasi tempat kita bekerja, belajar, dan berinteraksi setiap hari. Bab ini adalah sebuah penjelajahan terhadap cetak biru fundamental tersebut.

### 3.1 Prinsip-prinsip Administrasi Klasik

Jika Manajemen Ilmiah berfokus pada efisiensi tugas individu, Aliran Administrasi Klasik mengalihkan lensanya pada efisiensi organisasi secara keseluruhan. Fokusnya adalah pada manajer dan fungsi-fungsi yang mereka lakukan untuk mengoordinasikan berbagai bagian organisasi menjadi satu kesatuan yang koheren dan efektif. Aliran ini tidak mencari cara terbaik untuk melakukan pekerjaan manual, melainkan mencari prinsip-prinsip universal yang dapat memandu para manajer dalam merancang struktur, mendelegasikan wewenang, dan memastikan kelancaran operasi. Ini adalah pendekatan *top-down* yang melihat organisasi dari perspektif pimpinan puncak.

*Analogi/Contoh Kasus:* Merancang sebuah kapal induk adalah sebuah tugas administrasi klasik yang monumental. Kapal ini adalah sebuah organisasi yang kompleks dengan ribuan personel dan berbagai departemen (penerbangan, navigasi, persenjataan, mesin). **Prinsip-prinsip Fayol** terlihat jelas dalam desainnya. Ada **pembagian kerja** yang ekstrem, di mana setiap kru memiliki spesialisasi yang sangat jelas. Terdapat **kesatuan komando** dan **kesatuan arah**, di mana semua aktivitas di dek penerbangan berada di bawah komando seorang *Air Boss* untuk satu tujuan:

meluncurkan dan mendaratkan pesawat dengan aman. **Hierarki** atau **rantai skalar** terlihat jelas dari kapten hingga pelaut terendah. **Disiplin** dan **ketertiban** (*order*), di mana setiap orang dan setiap alat memiliki tempatnya, adalah hal yang mutlak untuk keselamatan dan efisiensi. Keseluruhan desain kapal dan protokol operasinya adalah manifestasi dari upaya untuk menciptakan sistem administratif yang andal, terkoordinasi, dan efektif dalam lingkungan yang sangat menuntut.

### 3.1.1 Pengertian Aliran Administrasi

Aliran Administrasi, atau sering juga disebut Teori Manajemen Umum, adalah salah satu dari dua cabang utama Teori Klasik, yang berfokus pada organisasi secara totalitas. Berbeda dengan Manajemen Ilmiah yang bersifat mikro dan analitis, Aliran Administrasi bersifat makro dan sintesis. Tujuannya adalah untuk mengembangkan seperangkat prinsip-prinsip yang luas dan berlaku umum (*universal*) yang dapat diterapkan pada tingkat manajerial untuk meningkatkan efektivitas organisasi secara keseluruhan. Para penggagasnya percaya bahwa manajemen adalah sebuah aktivitas yang dapat diidentifikasi, dianalisis, dan diajarkan, terlepas dari konteks spesifik organisasi, baik itu perusahaan, pemerintahan, gereja, maupun militer.

Tokoh sentral dalam aliran ini, Henri Fayol, seorang insinyur dan eksekutif pertambangan Prancis, secara eksplisit menyatakan bahwa fokusnya berbeda dari Taylor. Sementara Taylor memulai dari bawah, dari unit kerja individu dan bergerak ke atas, Fayol memulai dari puncak, dari dewan direksi dan bergerak ke bawah (Fayol, 1949). Ia tertarik pada fungsi-fungsi yang harus dilakukan oleh seorang manajer dan aturan-aturan umum yang harus mereka ikuti untuk berhasil. Ia adalah orang pertama yang mengidentifikasi manajemen sebagai satu set fungsi yang berbeda dari fungsi-fungsi lain dalam bisnis seperti keuangan, produksi, atau pemasaran.

Inti dari aliran ini adalah keyakinan bahwa keberhasilan sebuah organisasi lebih bergantung pada kemampuan administratif para pemimpinnya daripada pada kemampuan teknis mereka. Seorang manajer yang hebat, menurut pandangan ini, adalah seorang generalis yang mampu menerapkan prinsip-prinsip manajemen secara efektif untuk mengoordinasikan semua bagian organisasi. Pengetahuan teknis spesifik dapat didelegasikan kepada para spesialis, tetapi fungsi perencanaan, pengorganisasian, komando, koordinasi, dan kontrol adalah domain eksklusif dan tanggung jawab utama seorang manajer.

Aliran Administrasi juga menekankan pentingnya struktur organisasi formal. Struktur ini, yang sering digambarkan dalam bagan organisasi, mendefinisikan hubungan wewenang, jalur komunikasi, dan pembagian tugas di seluruh organisasi. Bagi para pemikir klasik, struktur yang dirancang dengan baik, berdasarkan prinsip-prinsip seperti hierarki, kesatuan komando, dan rentang kendali, adalah prasyarat untuk efisiensi dan ketertiban. Struktur bukanlah sesuatu yang muncul secara organik; ia harus dirancang secara sadar dan rasional dari atas.

Selain itu, aliran ini bersifat preskriptif atau normatif. Artinya, ia tidak hanya mendeskripsikan apa yang dilakukan manajer, tetapi lebih penting lagi, ia menetapkan apa yang *seharusnya* mereka lakukan. Ke-14 prinsip Fayol, misalnya, disajikan sebagai pedoman fleksibel yang harus diterapkan secara bijaksana oleh para manajer sesuai dengan situasi. Mereka bukanlah hukum yang kaku, melainkan rambu-rambu yang telah terbukti efektif melalui pengalaman.

Dengan demikian, Aliran Administrasi dapat didefinisikan sebagai suatu pendekatan dalam teori organisasi yang berfokus pada identifikasi fungsi-fungsi dan prinsip-prinsip manajemen universal pada tingkat makro. Tujuannya adalah untuk memberikan

panduan preskriptif bagi para manajer tentang cara merancang dan mengelola organisasi formal secara keseluruhan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi. Pendekatan ini meletakkan dasar bagi studi manajemen sebagai sebuah disiplin ilmu yang terpisah dan dapat diajarkan.

### 3.1.2 14 Prinsip Manajemen Fayol

Henri Fayol, dalam karyanya yang berpengaruh, *Administration Industrielle et Générale* (1916), menguraikan 14 prinsip manajemen yang ia yakini sebagai kebenaran fundamental yang dapat diterapkan secara fleksibel pada setiap organisasi. Prinsip-prinsip ini bukanlah daftar yang kaku, melainkan kerangka kerja yang komprehensif untuk praktik manajerial yang efektif.

1. **Pembagian Kerja (*Division of Work*):** Prinsip ini menyatakan bahwa spesialisasi dapat meningkatkan efisiensi. Dengan memecah pekerjaan kompleks menjadi tugas-tugas yang lebih kecil dan sederhana, pekerja dapat menjadi lebih terampil dan produktif dalam tugas spesifik mereka. Fayol melihat ini berlaku untuk pekerjaan teknis maupun manajerial.
2. **Wewenang dan Tanggung Jawab (*Authority and Responsibility*):** Fayol menegaskan bahwa wewenang (hak untuk memberi perintah) dan tanggung jawab (kewajiban untuk melaksanakan) tidak dapat dipisahkan. Siapa pun yang diberi wewenang juga harus memikul tanggung jawab atas hasilnya. Ia juga membedakan antara wewenang formal (yang melekat pada posisi) dan wewenang personal (yang berasal dari kecerdasan dan pengalaman).
3. **Disiplin (*Discipline*):** Ini merujuk pada ketaatan, kepatuhan, dan rasa hormat terhadap aturan dan kesepakatan yang mengatur organisasi. Fayol menekankan

bahwa disiplin yang baik memerlukan pemimpin yang baik di semua tingkatan, perjanjian yang sejelas dan seadil mungkin, serta sanksi yang diterapkan secara bijaksana.

4. **Kesatuan Komando (*Unity of Command*):** Ini adalah salah satu prinsip Fayol yang paling terkenal. Setiap karyawan harus menerima perintah dari dan bertanggung jawab kepada satu atasan saja. Menerima perintah dari lebih dari satu atasan akan menyebabkan kebingungan, konflik, dan merusak stabilitas.
5. **Kesatuan Arah (*Unity of Direction*):** Semua kegiatan dalam organisasi yang memiliki tujuan yang sama harus diarahkan oleh satu manajer dengan menggunakan satu rencana. Prinsip ini berfokus pada organisasi secara keseluruhan, memastikan bahwa semua upaya terkoordinasi menuju tujuan bersama, berbeda dengan kesatuan komando yang berfokus pada pelaporan individu.
6. **Subordinasi Kepentingan Individu terhadap Kepentingan Umum (*Subordination of Individual Interest to the General Interest*):** Kepentingan seorang karyawan atau sekelompok karyawan tidak boleh didahulukan di atas kepentingan organisasi secara keseluruhan. Manajemen harus memastikan adanya rekonsiliasi antara kedua kepentingan ini.
7. **Remunerasi (*Remuneration*):** Kompensasi bagi karyawan harus adil dan memberikan kepuasan baik bagi karyawan maupun bagi perusahaan. Metode pembayaran harus mendorong kinerja yang baik dan tidak boleh mengarah pada pembayaran berlebih yang tidak dapat dipertahankan.
8. **Sentralisasi (*Centralization*):** Prinsip ini mengacu pada tingkat di mana wewenang pengambilan keputusan terkonsentrasi di puncak hierarki. Fayol tidak menganjurkan sentralisasi atau desentralisasi ekstrem; tingkat yang tepat

bergantung pada kondisi spesifik organisasi. Tujuannya adalah untuk memanfaatkan kemampuan semua personel secara optimal.

9. **Rantai Skalar atau Hierarki (*Scalar Chain*):** Ini adalah garis wewenang dari puncak manajemen hingga ke tingkat terendah. Komunikasi formal harus mengikuti rantai ini. Namun, Fayol juga memperkenalkan konsep “jembatan” (*gangplank*), yang memungkinkan komunikasi horizontal langsung antara staf di tingkat yang sama (dengan izin atasan mereka) untuk mempercepat tindakan.
10. **Tata Tertib (*Order*):** Prinsip ini memiliki dua komponen: tata tertib material (setiap benda memiliki tempatnya dan berada di tempatnya) dan tata tertib sosial (setiap orang memiliki posisinya dan berada di posisinya). Organisasi yang tertib dapat menghindari pemborosan waktu dan sumber daya.
11. **Keadilan (*Equity*):** Manajer harus bersikap adil dan ramah kepada bawahan mereka. Keadilan, yang merupakan kombinasi dari kebaikan hati dan keadilan, sangat penting untuk menumbuhkan loyalitas dan pengabdian dari karyawan.
12. **Stabilitas Masa Jabatan Personel (*Stability of Tenure of Personnel*):** Tingkat perputaran karyawan (*turnover*) yang tinggi adalah penyebab sekaligus akibat dari manajemen yang buruk. Organisasi yang efektif membutuhkan waktu bagi karyawan untuk belajar dan menjadi mahir dalam pekerjaan mereka, sehingga stabilitas harus diupayakan.
13. **Inisiatif (*Initiative*):** Karyawan harus diberi kebebasan untuk menyusun dan melaksanakan rencana mereka sendiri, bahkan jika itu berarti membuat beberapa kesalahan. Inisiatif di semua tingkatan adalah sumber kekuatan dan inovasi bagi organisasi.

14. **Semangat Korps (*Esprit de Corps*):** Prinsip ini menekankan pentingnya membangun harmoni dan persatuan di antara personel. “Persatuan adalah kekuatan”. Manajemen harus mendorong komunikasi dan kerja tim untuk menciptakan semangat kesatuan. Fayol secara khusus memperingatkan terhadap bahaya dari kebijakan “pecah belah dan kuasai” (*divide and rule*).

### 3.1.3 Kontribusi Fayol pada Struktur Organisasi

Kontribusi Henri Fayol terhadap pemahaman kita tentang struktur organisasi sangatlah mendalam dan bertahan lama. Melalui prinsip-prinsipnya, ia menyediakan cetak biru konseptual pertama yang komprehensif untuk merancang organisasi formal dalam skala besar. Jika Taylor fokus pada struktur pekerjaan, Fayol fokus pada struktur hubungan di seluruh perusahaan. Ia memberikan bahasa dan logika untuk menggambarkan bagaimana ribuan individu dapat diatur dalam suatu kerangka kerja yang terkoordinasi untuk mencapai tujuan bersama.

Salah satu kontribusi utamanya adalah penekanan pada **hierarki** sebagai tulang punggung organisasi, yang ia sebut sebagai **Rantai Skalar (*Scalar Chain*)**. Konsep ini menegaskan bahwa harus ada garis wewenang yang jelas dan tidak terputus dari puncak pimpinan hingga ke karyawan di tingkat paling bawah. Struktur hierarkis ini memberikan kejelasan tentang siapa melapor kepada siapa, ke mana instruksi mengalir, dan bagaimana akuntabilitas ditegakkan. Bagi Fayol, hierarki bukanlah tentang penindasan, melainkan tentang ketertiban dan kejelasan. Tanpa hierarki yang jelas, organisasi akan jatuh ke dalam kekacauan anarkis.

Terkait erat dengan hierarki adalah prinsip **Kesatuan Komando (*Unity of Command*)**. Ini adalah kontribusi fundamental yang membentuk desain struktural hingga hari ini. Dengan menegaskan bahwa setiap bawahan hanya boleh memiliki satu atasan langsung,

Fayol memberikan solusi untuk masalah klasik berupa instruksi yang saling bertentangan dan loyalitas yang terbagi. Prinsip ini secara langsung membentuk unit-unit kerja dan departemen, di mana setiap kelompok memiliki satu manajer yang bertanggung jawab. Ini adalah fondasi dari struktur organisasi fungsional atau divisional yang kita kenal saat ini.

Fayol juga memberikan kerangka kerja untuk **pembagian kerja** pada tingkat organisasi, bukan hanya pada tingkat tugas individu seperti Taylor. Prinsip Pembagian Kerja menyiratkan bahwa aktivitas organisasi harus dikelompokkan ke dalam unit-unit atau departemen-departemen khusus (misalnya, departemen teknik, komersial, keuangan). Proses ini, yang sekarang dikenal sebagai **departementalisasi**, adalah salah satu keputusan struktural paling dasar yang harus dibuat oleh manajer. Fayol memberikan justifikasi logis untuk spesialisasi fungsional ini sebagai sarana untuk mencapai efisiensi kolektif.

Prinsip **Kesatuan Arah (*Unity of Direction*)** semakin memperkuat desain struktural ini. Dengan menyatakan bahwa semua aktivitas dengan tujuan yang sama harus berada di bawah satu rencana dan satu manajer, prinsip ini memberikan logika untuk mengelompokkan fungsi-fungsi terkait ke dalam divisi atau departemen yang lebih besar. Misalnya, semua aktivitas pemasaran, riset pasar, periklanan, penjualan, harus dikoordinasikan di bawah satu kepala departemen pemasaran dengan satu rencana pemasaran terpadu.

Meskipun Fayol menekankan pada struktur formal dan komunikasi vertikal melalui Rantai Skalar, ia cukup pragmatis untuk menyadari potensi kekakuannya. Pengenalan konsep “jembatan” (*gangplank*) adalah kontribusi yang cerdas dan sering diabaikan. Ini menunjukkan bahwa ia memahami kebutuhan akan komunikasi horizontal yang cepat untuk efisiensi operasional. Dengan

mengizinkan manajer tingkat menengah untuk berkomunikasi langsung satu sama lain (dengan sepengetahuan atasan mereka), ia memperkenalkan sebuah mekanisme fleksibilitas ke dalam struktur hierarkis yang kaku, sebuah ide yang mendahului konsep tim lintas fungsional modern.

Terakhir, konsep **Sentralisasi** memberikan para manajer sebuah variabel desain struktural yang penting. Fayol tidak memberikan resep kaku tentang seberapa terpusat atau terdesentralisasi sebuah organisasi seharusnya. Sebaliknya, ia menyajikannya sebagai sebuah tombol pengatur (*dial*) yang dapat disesuaikan. Keputusan tentang seberapa banyak wewenang yang harus didelegasikan ke tingkat bawah harus didasarkan pada faktor-faktor seperti ukuran organisasi, kemampuan bawahan, dan sifat tugas. Ini menunjukkan pemahaman yang canggih bahwa tidak ada satu struktur terbaik yang cocok untuk semua.

Secara keseluruhan, kontribusi Fayol adalah memberikan seperangkat blok bangunan konseptual, hierarki, kesatuan komando, departementalisasi, dan sentralisasi, yang dengannya para manajer dapat secara sadar merancang dan membangun struktur organisasi mereka. Ia mengubah desain organisasi dari sesuatu yang terjadi secara kebetulan menjadi sebuah disiplin manajerial yang dapat dipelajari dan diterapkan secara sistematis. Bagan organisasi yang kita lihat hari ini adalah visualisasi langsung dari prinsip-prinsip struktural yang pertama kali diartikulasikan secara koheren oleh Henri Fayol.

### 3.2 Tokoh-tokoh Aliran Administrasi

Meskipun Henri Fayol adalah figur sentral, Aliran Administrasi diperkaya dan diperluas oleh sejumlah pemikir lain yang membangun di atas fondasinya. Mereka berbagi keyakinan dasar yang sama tentang adanya prinsip-prinsip manajemen universal dan pentingnya struktur formal, namun masing-masing

memberikan penekanan dan kontribusi unik. Tokoh-tokoh seperti Luther Gulick, Lyndall Urwick, dan Max Weber memainkan peran krusial dalam menyempurnakan, menyebarkan, dan memberikan dasar teoretis yang lebih dalam bagi aliran pemikiran ini.

*Analogi/Contoh Kasus:* Bayangkan para arsitek dan insinyur yang membangun sebuah katedral Gothik yang megah. **Henri Fayol** adalah arsitek utamanya, yang memiliki visi keseluruhan tentang struktur, pilar-pilar penopang (prinsip), lengkungan runcing (hierarki), dan denah lantai (fungsi-fungsi manajemen). **Luther Gulick dan Lyndall Urwick** adalah para *master builder* atau kepala insinyur. Mereka mengambil cetak biru Fayol dan menerjemahkannya menjadi instruksi yang lebih konkret dan sistematis, seperti akronim **POSDCORB**, yang merupakan daftar tugas rinci bagi para mandor (manajer). **Max Weber**, di sisi lain, bukanlah seorang arsitek atau pembangun katedral ini. Ia adalah seorang filsuf dan sejarawan arsitektur yang mempelajari katedral tersebut dan merumuskan teori umum tentang “bentuk katedral ideal” (**birokrasi**), menjelaskan mengapa struktur semacam itu secara logis merupakan cara yang paling efisien dan stabil untuk membangun gedung setinggi dan sekompleks itu.

### 3.2.1 Henri Fayol

Henri Fayol (1841–1925) dapat dianggap sebagai arsitek utama dari Aliran Administrasi. Kontribusinya lahir bukan dari penelitian akademis di perpustakaan, melainkan dari pengalaman praktis selama puluhan tahun sebagai seorang insinyur dan akhirnya sebagai direktur pelaksana di sebuah perusahaan pertambangan dan metalurgi besar di Prancis, Commentry-Fourchambault-Decazeville. Ketika ia mengambil alih kepemimpinan pada tahun 1888, perusahaan tersebut berada di ambang kebangkrutan. Ketika ia pensiun pada tahun 1918, perusahaan itu berada dalam

kondisi keuangan yang sangat kokoh. Keberhasilan inilah yang memberinya kredibilitas dan wawasan untuk merumuskan teori manajemennya.

Kontribusi Fayol yang paling fundamental adalah argumennya bahwa **manajemen (atau administrasi) adalah sebuah aktivitas yang terpisah dan berbeda dari aktivitas bisnis lainnya** seperti teknik, keuangan, atau akuntansi. Sebelum Fayol, banyak yang percaya bahwa keberhasilan sebuah perusahaan terutama bergantung pada keterampilan teknis para pemimpinnya. Fayol menantang pandangan ini, dengan menyatakan bahwa seiring naiknya seseorang dalam hierarki, pentingnya kemampuan manajerial meningkat sementara pentingnya kemampuan teknis menurun. Seorang direktur pelaksana, menurutnya, lebih membutuhkan keterampilan administratif daripada keterampilan teknis.

Untuk mendefinisikan apa itu manajemen, Fayol adalah orang pertama yang memecahnya menjadi **lima elemen atau fungsi utama**:

1. **Perencanaan (*Prévoyance*)**: Melihat ke masa depan dan menyusun rencana tindakan.
2. **Pengorganisasian (*Organisation*)**: Membangun struktur (manusia dan material) untuk melaksanakan rencana.
3. **Pemberian Perintah (*Commandement*)**: Menjaga agar personel tetap menjalankan tugasnya.
4. **Koordinasi (*Coordination*)**: Menyatukan, mengikat bersama, dan menyelaraskan semua aktivitas dan upaya.
5. **Pengendalian (*Contrôle*)**: Memastikan bahwa segala sesuatu terjadi sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan perintah yang diberikan.

Identifikasi kelima fungsi ini merupakan sebuah terobosan. Ia memberikan kerangka kerja yang jelas dan logis untuk memahami pekerjaan seorang manajer. Kerangka kerja ini terbukti sangat

kuat dan, dengan sedikit modifikasi, masih menjadi dasar dari sebagian besar buku teks manajemen hingga hari ini.

Kontribusi besar lainnya adalah **14 Prinsip Manajemen** yang telah dibahas sebelumnya. Penting untuk ditekankan kembali bahwa Fayol melihat prinsip-prinsip ini bukan sebagai hukum yang absolut, melainkan sebagai pedoman yang fleksibel. Ia menulis, “Jarang sekali kita harus menerapkan prinsip yang sama dua kali dalam kondisi yang identik; perlu ada penyesuaian terhadap kondisi, waktu, tempat, dan orang yang berbeda.” Fleksibilitas ini menunjukkan kearifan praktisnya sebagai seorang manajer.

Fayol juga seorang pendukung kuat pendidikan manajemen formal. Ia menyayangkan bahwa di Prancis pada masanya, tidak ada tempat untuk belajar manajemen secara sistematis. Ia percaya bahwa kemampuan manajerial bukanlah bakat bawaan, melainkan keterampilan yang dapat dan harus diajarkan di sekolah dan universitas, mulai dari tingkat dasar hingga tingkat lanjut. Visinya tentang pendidikan manajemen universal pada dasarnya telah terwujud di seluruh dunia saat ini.

Warisan Henri Fayol sangatlah besar. Ia memberikan bahasa, kerangka kerja, dan prinsip-prinsip pertama yang koheren untuk disiplin manajemen. Karyanya, meskipun baru diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris secara luas pada tahun 1949, memberikan fondasi konseptual bagi para manajer untuk berpikir secara sistematis tentang pekerjaan mereka dan tentang desain organisasi secara keseluruhan. Ia adalah orang yang memetakan “benua” manajemen untuk pertama kalinya.

### **3.2.2 Luther Gulick dan Lyndall Urwick**

Jika Henri Fayol adalah penjelajah yang pertama kali memetakan benua manajemen, maka Luther Gulick (1892–1993) dan Lyndall Urwick (1891–1983) adalah para kartografer dan penyebar informasi yang membuat peta tersebut dapat diakses

dan digunakan oleh orang lain, terutama di dunia berbahasa Inggris. Keduanya adalah konsultan dan akademisi yang sangat dipengaruhi oleh ide-ide Fayol. Misi mereka adalah untuk menyintesis, menyempurnakan, dan mempromosikan prinsip-prinsip administrasi klasik menjadi sebuah ilmu administrasi yang koheren.

Kontribusi mereka yang paling terkenal terkandung dalam sebuah volume yang mereka edit pada tahun 1937, *Papers on the Science of Administration*. Dalam karya ini, mereka berusaha untuk mengumpulkan semua pengetahuan yang ada saat itu tentang administrasi dan menyajikannya secara sistematis. Mereka berargumentasi dengan penuh semangat bahwa, seperti ilmu-ilmu lainnya, adalah mungkin untuk menemukan prinsip-prinsip administrasi yang berlaku secara universal karena adanya kesamaan fundamental dalam cara manusia bekerja sama.

**Luther Gulick** paling dikenang karena menciptakan akronim yang sangat terkenal, **POSDCORB**. Akronim ini merupakan perluasan dan penjabaran dari lima fungsi manajemen Fayol. POSDCORB merangkum tujuh aktivitas utama yang merupakan tugas seorang eksekutif atau kepala administrator:

- **Planning (Perencanaan):** Menguraikan hal-hal yang perlu diselesaikan dan metode untuk melakukannya.
- **Organizing (Pengorganisasian):** Membangun struktur wewenang formal untuk mengatur, mendefinisikan, dan mengoordinasikan unit-unit kerja.
- **Staffing (Penyusunan Staf):** Seluruh fungsi personalia, termasuk merekrut, melatih, dan mempertahankan kondisi kerja yang baik.
- **Directing (Pengarahan):** Tugas berkelanjutan untuk membuat keputusan dan mewujudkannya dalam perintah dan instruksi spesifik dan umum; berfungsi sebagai pemimpin.

- **Coordinating (Pengoordinasian):** Tugas penting untuk menghubungkan berbagai bagian pekerjaan.
- **Reporting (Pelaporan):** Memberi tahu atasan tentang apa yang sedang terjadi, melalui catatan, penelitian, dan inspeksi.
- **Budgeting (Penggangan):** Semua yang berkaitan dengan penganggaran dalam bentuk perencanaan fiskal, akuntansi, dan kontrol.

POSDCORB menjadi sangat populer karena memberikan daftar periksa (*checklist*) yang jelas dan komprehensif tentang apa yang seharusnya dilakukan oleh seorang manajer. Akronim ini sangat berpengaruh, terutama dalam bidang administrasi publik, dan membantu mendefinisikan kurikulum di banyak sekolah administrasi.

**Lyndall Urwick**, seorang konsultan manajemen Inggris, juga berperan penting dalam menyebarkan ide-ide Fayol. Ia menulis secara ekstensif tentang prinsip-prinsip organisasi dan mencoba mensintesis karya Fayol dengan karya pemikir lain seperti Taylor dan Mooney & Reiley. Urwick adalah seorang penganut kuat prinsip-prinsip universal. Ia merumuskan delapan prinsip organisasi, termasuk prinsip tujuan (*objective*), spesialisasi, koordinasi, wewenang, tanggung jawab, definisi, korespondensi, dan rentang kendali.

Bersama-sama, Gulick dan Urwick mewakili puncak dari Aliran Administrasi Klasik. Mereka membawa ide-ide ini ke tingkat presisi dan detail yang lebih tinggi. Namun, mereka juga menjadi target utama kritik dari para pemikir selanjutnya. Keyakinan kuat mereka pada prinsip-prinsip universal yang kaku sering dianggap terlalu menyederhanakan realitas dan mengabaikan faktor manusia serta konteks situasional. Herbert Simon, misalnya, secara terkenal mengkritik prinsip-prinsip ini sebagai “peribahasa” yang sering kali saling bertentangan.

Meskipun demikian, kontribusi Gulick dan Urwick tidak dapat diremehkan. Mereka berhasil mengodifikasi dan mempopulerkan seperangkat ide yang kuat yang mendefinisikan pemikiran manajerial selama beberapa dekade. POSDCORB, meskipun tidak lagi dianggap sebagai teori manajemen yang lengkap, tetap menjadi deskripsi yang berguna tentang banyak fungsi inti yang dilakukan oleh manajer bahkan hingga hari ini.

### 3.2.3 Max Weber

Max Weber (1864–1920), seorang sosiolog, ekonom, dan filsuf Jerman, menawarkan perspektif yang berbeda namun sangat komplementer dengan Aliran Administrasi. Berbeda dengan Fayol atau Taylor yang merupakan praktisi yang mencari solusi untuk masalah-masalah manajerial, Weber adalah seorang akademisi yang berusaha memahami perkembangan masyarakat Barat modern secara luas. Kontribusinya pada teori organisasi, yaitu konsep **birokrasi**, adalah bagian dari analisisnya yang lebih besar tentang rasionalisasi dan bentuk-bentuk otoritas dalam masyarakat.

Weber tidak menciptakan birokrasi, juga tidak menganjurkannya dalam arti preskriptif seperti Fayol menganjurkan prinsip-prinsipnya. Sebaliknya, ia mengidentifikasi dan menganalisis birokrasi sebagai sebuah **tipe ideal** (*ideal type*). Tipe ideal bukanlah deskripsi tentang realitas rata-rata, juga bukan sesuatu yang “ideal” dalam arti sempurna. Ini adalah sebuah konstruksi analitis yang menonjolkan ciri-ciri paling esensial dari sebuah fenomena untuk tujuan analisis. Birokrasi tipe ideal Weber adalah bentuk paling murni dari organisasi yang didasarkan pada **otoritas rasional-legal**.

Weber mengidentifikasi tiga jenis otoritas (atau landasan legitimasi untuk kekuasaan):

1. **Otoritas Tradisional:** Didasarkan pada kepercayaan terhadap tradisi dan status orang yang memegang kekuasaan (misalnya, seorang raja atau kepala suku).

2. **Otoritas Karismatik:** Didasarkan pada pengabdian terhadap kesucian, kepahlawanan, atau karakter luar biasa dari seorang individu (misalnya, seorang nabi atau pemimpin revolusioner).
3. **Otoritas Rasional-Legal:** Didasarkan pada kepercayaan terhadap legalitas aturan-aturan formal dan hak orang-orang yang diangkat ke posisi otoritas di bawah aturan tersebut untuk mengeluarkan perintah.

Menurut Weber, ciri khas masyarakat modern adalah pergeseran dominasi dari otoritas tradisional dan karismatik ke otoritas rasional-legal. Birokrasi adalah instrumen atau manifestasi organisasional dari otoritas rasional-legal. Ia melihat birokrasi sebagai mesin sosial yang secara teknis paling unggul, efisien, dan dapat diprediksi untuk mengelola tugas-tugas berskala besar, baik di sektor publik maupun swasta.

Weber menguraikan serangkaian karakteristik dari birokrasi tipe idealnya, yang akan dibahas lebih detail di bagian selanjutnya. Karakteristik ini mencakup hierarki yang jelas, aturan dan regulasi formal, pembagian kerja berdasarkan spesialisasi fungsional, impersonalitas dalam penerapan aturan, dan seleksi personel berdasarkan kualifikasi teknis.

Meskipun Weber mengagumi efisiensi teknis birokrasi, ia juga sangat menyadari potensi sisi gelapnya. Ia khawatir bahwa penyebaran rasionalitas birokratis akan menciptakan sebuah "**sangkar besi**" (*iron cage*) yang akan menjebak individu dalam sistem yang impersonal, kaku, dan mendehumanisasi, yang menekan semangat dan kreativitas manusia. Kekhawatirannya ini membuatnya menjadi salah satu kritikus paling awal dan paling tajam terhadap konsekuensi dari bentuk organisasi yang ia analisis.

Kontribusi Weber sangatlah monumental. Ia memberikan fondasi teoretis yang paling kokoh bagi studi tentang struktur

organisasi formal. Jika Fayol memberikan “apa” dan “bagaimana” dari administrasi, Weber memberikan “mengapa”. Analisisnya tentang otoritas dan rasionalitas membantu kita memahami mengapa organisasi-organisasi modern cenderung mengambil bentuk birokratis. Teorinya tentang birokrasi tetap menjadi titik awal yang sangat diperlukan untuk setiap diskusi serius tentang organisasi besar hingga hari ini.

## KESIMPULAN

Bab ketiga telah mengalihkan fokus dari efisiensi tugas di tingkat mikro ke arsitektur organisasi di tingkat makro melalui penjelajahan Aliran Administrasi Klasik. Berbeda dengan pendekatan *bottom-up* dari Manajemen Ilmiah, aliran ini mengadopsi perspektif *top-down*, menempatkan fungsi dan prinsip manajerial sebagai kunci keberhasilan organisasi. Henri Fayol, sebagai tokoh utamanya, memberikan kontribusi abadi dengan mengidentifikasi manajemen sebagai serangkaian fungsi universal, perencanaan, pengorganisasian, komando, koordinasi, dan kontrol, serta merumuskan 14 prinsip administrasi yang menjadi fondasi bagi pendidikan manajemen modern. Prinsip-prinsip seperti kesatuan komando, rantai skalar, dan pembagian kerja menyediakan cetak biru pertama yang koheren untuk merancang struktur organisasi berskala besar.

Pemikiran Fayol diperluas dan disistematisasi oleh para pemikir seperti Luther Gulick dan Lyndall Urwick, yang melalui akronim POSDCORB, menerjemahkan fungsi manajerial ke dalam sebuah kerangka kerja yang lebih operasional dan mudah diingat, yang sangat berpengaruh terutama di bidang administrasi publik. Di sisi lain, Max Weber memberikan landasan sosiologis yang mendalam dengan analisisnya tentang birokrasi sebagai “tipe ideal” organisasi yang didasarkan pada otoritas rasional-legal. Weber tidak hanya menguraikan karakteristik birokrasi, hierarki,

aturan formal, impersonalitas, dan merito, tetapi juga secara profetik memperingatkan tentang potensi “sangkar besi” yang mendehumanisasi.

Konsep-konsep inti seperti hierarki, rentang kendali, dan spesialisasi fungsional, yang merupakan inti dari aliran ini, telah terbukti menjadi kerangka kerja yang sangat kuat dan tahan lama untuk menciptakan ketertiban dan prediktabilitas dalam organisasi yang kompleks. Meskipun sering dikritik karena kekakuannya, formalisme yang berlebihan, dan pengabaian terhadap dinamika informal dan psikologi manusia, warisan Aliran Administrasi Klasik tidak dapat disangkal. Struktur organisasi formal, prosedur operasi standar, dan bagan komando yang kita temui di hampir semua organisasi besar saat ini adalah bukti nyata dari relevansi abadi ide-ide yang diperkenalkan oleh para arsitek pemikiran administratif ini.

Pada akhirnya, Aliran Administrasi Klasik menyediakan “tulang” atau kerangka struktural bagi tubuh organisasi. Meskipun kerangka ini sendiri tidak cukup untuk membuat organisasi hidup dan bernapas secara efektif, ia membutuhkan “otot” dan “saraf” dari hubungan manusia dan perilaku organisasi, ia tetap merupakan prasyarat yang sangat diperlukan untuk stabilitas dan koordinasi. Kegagalan aliran ini dalam memperhitungkan aspek manusia secara memadai justru membuka jalan bagi lahirnya aliran pemikiran berikutnya, yaitu Teori Hubungan Manusia, yang akan menjadi fokus pembahasan pada bab selanjutnya.

## DAFTAR PUSTAKA BAB

- Adler, P. S. (2020). The future of bureaucracy. In *A Modern Guide to Bureaucracy* (pp. 245-269). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789904941.00019>
- du Gay, P. (2021). For bureaucracy: The case for the much-maligned, often-misunderstood, and critically-important

- office. *Thesis Eleven*, 163(1), 108–125. <https://doi.org/10.1177/0725513621997380>
- Fayol, H. (1949). *General and industrial management* (C. Storrs, Trans.). Pitman. (Karya asli terbit tahun 1916).
- Gajduschek, G. (2020). Bureaucracy and the Weberian ideal-type: An introduction. In *A Modern Guide to Bureaucracy* (pp. 1-28). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789904941.00006>
- Goodsell, C. T. (2020). *The case for bureaucracy: A public administration polemic* (5th ed.). CQ Press.
- Gulick, L., & Urwick, L. (Eds.). (1937). *Papers on the science of administration*. Institute of Public Administration.
- Hales, C. (2022). 'Back to the future'? The continuing relevance of Fayol's classical principles of management. *Management & Organizational History*, 17(1-2), 11-31. <https://doi.org/10.1080/17449359.2021.2014192>
- McLean, J. (2011). Henri Fayol: Learning from the life and work of a management pioneer. *The British Journal of Administrative Management*, 76, 30-32.
- Olsen, J. P. (2018). Democratic accountability and the changing European political order: The challenge of the Weberian legacy. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 290-305. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1407353>
- Parker, L. D., & Ritson, P. A. (2005). Fads, stereotypes and management gurus: Fayol and Urwick. *Management Decision*, 43(10), 1335-1357. <https://doi.org/10.1108/00251740510634887>
- Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. (2016). *Classics of organization theory* (8th ed.). Cengage Learning.
- Urwick, L. (1943). *The elements of administration*. Harper & Brothers.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization* (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). The Free Press. (Karya asli terbit tahun 1922).

- Wren, D. A. (2011). The centennial of Henri Fayol's "Administration Industrielle et Générale": A management classic. *Journal of Management History*, 17(4), 455-467. <https://doi.org/10.1108/175113411111164478>
- Wren, D. A., & Bedeian, A. G. (2020). *The evolution of management thought* (8th ed.). Wiley.



## BAB 4

# TEORI HUBUNGAN MANUSIA (HUMAN RELATIONS)

Mari kita kembali sejenak ke pabrik yang dirancang dengan sempurna menurut prinsip-prinsip klasik. Lini perakitan bergerak dengan presisi matematis, setiap pekerja telah dilatih untuk melakukan “satu cara terbaik”, dan struktur komando terlihat jelas dalam bagan organisasi. Secara teori, ini adalah mesin produktivitas yang sempurna. Namun, di antara deru mesin, ada sesuatu yang hilang. Para pekerja bergerak seperti automaton, tanpa gairah, tingkat absensi tinggi, dan sering terjadi perselisihan kecil yang mengganggu alur kerja. Produktivitas, alih-alih terus menanjak, justru stagnan. Apa yang salah dengan model “manusia sebagai mesin” ini?

Kekosongan inilah yang menjadi titik tolak bagi lahirnya Teori Hubungan Manusia, sebuah revolusi senyap yang secara fundamental mengubah cara kita memandang organisasi. Jika teori klasik adalah tentang anatomi, tulang dan kerangka, organisasi, maka Teori Hubungan Manusia adalah tentang fisiologi dan psikologinya, saraf, emosi, dan aliran darah sosial yang

membuatnya hidup. Gerakan ini muncul bukan dari ruang dewan direksi atau dari analisis seorang insinyur, melainkan dari sebuah penemuan yang tidak disengaja di sebuah pabrik telepon, sebuah penemuan yang membuktikan bahwa manusia lebih dari sekadar variabel ekonomi yang dapat dihitung.

Aliran pemikiran ini lahir dari ketidakpuasan yang mendalam terhadap pandangan mekanistik Teori Klasik. Ia menantang asumsi dasar bahwa manusia di tempat kerja semata-mata dimotivasi oleh uang dan kepentingan pribadi. Sebaliknya, ia mengajukan sebuah gagasan radikal: bahwa manusia adalah makhluk sosial yang kebutuhan utamanya adalah rasa memiliki, pengakuan, dan hubungan yang memuaskan dengan rekan kerja. Produktivitas, menurut para pelopor aliran ini, lebih dipengaruhi oleh moral kelompok, kepuasan kerja, dan kualitas hubungan antara atasan dan bawahan daripada oleh kondisi fisik kerja atau skema insentif semata.

Bab ini akan memandu Anda melalui perjalanan penemuan “manusia sosial” di dalam organisasi. Kita akan memulai dengan menelusuri latar belakang intelektual dan sosial yang memungkinkan teori ini muncul, termasuk meningkatnya kritik terhadap dehumanisasi kerja akibat Manajemen Ilmiah dan peran baru dari disiplin ilmu psikologi industri. Konteks ini penting untuk memahami mengapa dunia siap untuk sebuah paradigma baru.

Pusat dari narasi kita adalah serangkaian penelitian yang sekarang menjadi legenda: Eksperimen Hawthorne. Kita akan membedah tahapan-tahapan eksperimen ini, dari studi iluminasi yang membingungkan hingga pengamatan di Ruang Pemasangan Kabel Bank. Kita akan menggali temuan-temuan utamanya yang mengguncang fondasi pemikiran manajemen saat itu, penemuan organisasi informal, kekuatan norma kelompok, dan “Efek Hawthorne” yang terkenal. Namun, kita juga akan melihatnya

dengan kacamata kritis, meninjau kembali kritik-kritik metodologis yang telah dilontarkan terhadap penelitian ini selama bertahun-tahun.

Selanjutnya, kita akan berkenalan dengan para tokoh intelektual di balik gerakan ini. Tentu saja, Elton Mayo, sebagai penafsir dan penyebar utama temuan Hawthorne, akan menjadi figur sentral. Namun, kita juga akan memberikan penghargaan kepada para peneliti lapangan seperti Fritz J. Roethlisberger dan William J. Dickson, serta pemikir visioner seperti Mary Parker Follett, yang ide-idenya tentang kekuasaan kolaboratif dan integrasi telah mendahului zamannya.

Dari penemuan-penemuan ini, muncullah konsep-konsep baru yang menjadi inti dari Teori Hubungan Manusia. Kita akan menjelajahi gagasan awal tentang motivasi dan kepuasan kerja yang berakar pada pemenuhan kebutuhan sosial. Hipotesis sentral dari aliran ini, bahwa “pekerja yang bahagia adalah pekerja yang produktif”, akan dianalisis, sebuah gagasan yang intuitif namun terbukti jauh lebih kompleks dalam kenyataannya.

Terakhir, bab ini akan mengeksplorasi bagaimana ide-ide ini diterjemahkan ke dalam praktik manajerial. Pergeseran peran manajer dari seorang pemberi perintah menjadi seorang pelatih dan konselor, pengakuan akan pentingnya komunikasi informal, dan langkah-langkah awal menuju pemberdayaan karyawan adalah beberapa warisan praktis yang paling bertahan lama dari aliran ini.

Teori Hubungan Manusia sering dikritik karena terlalu naif, sentimental, dan terkadang manipulatif dalam penerapannya. Namun, kontribusinya tidak dapat disangkal. Ia secara permanen menyuntikkan variabel manusia, dengan segala emosi, hubungan, dan kompleksitasnya, ke dalam persamaan manajemen. Tanpa koreksi humanistik yang diberikannya, evolusi pemikiran

administrasi akan mandek dalam model mekanistik yang tidak lengkap dan tidak manusiawi. Bab ini adalah tentang momen ketika manajemen akhirnya menyadari bahwa di dalam setiap pekerja, ada seorang manusia seutuhnya.

#### 4.1 Latar Belakang dan Munculnya Teori

Teori Hubungan Manusia tidak muncul dalam ruang hampa. Ia adalah produk dari masanya, sebuah konvergensi dari kekecewaan praktis terhadap teori yang ada, kebangkitan disiplin ilmu baru, dan pergeseran nilai-nilai sosial yang lebih luas. Kemunculannya menandai titik balik, sebuah pengakuan bahwa efisiensi yang dicari oleh kaum klasik tidak dapat dicapai hanya dengan merencanakan proses dan struktur; jiwa dari para pekerja juga harus dimenangkan. Memahami latar belakang ini penting untuk mengapresiasi mengapa penemuan-penemuan Hawthorne begitu menggemparkan pada masanya.

*Analogi/Contoh Kasus:* Seorang pelatih bola basket yang brilian memiliki strategi permainan yang paling canggih dan formasi yang dianalisis secara matematis (Teori Klasik). Namun, timnya terus-menerus kalah. Mengapa? Karena ia mengabaikan ruang ganti. Ada konflik antar pemain bintang, para pemain muda merasa tidak dihargai, dan komunikasi dengan pelatih sangat buruk. Kemudian, datanglah seorang asisten pelatih baru yang berfokus pada **hubungan manusia**. Ia mengadakan sesi curhat, membangun ikatan tim, dan menjadi jembatan komunikasi antara pemain dan pelatih kepala. Tiba-tiba, strategi yang sama yang sebelumnya gagal, kini mulai bekerja. Para pemain bermain bukan hanya untuk menang, tetapi juga untuk satu sama lain. Ketidakpuasan terhadap hasil yang hanya didasarkan pada strategi (klasik) dan pengakuan akan pentingnya dinamika tim (humanis) inilah yang melahirkan pendekatan baru dalam melatih, sama seperti dalam manajemen.

#### 4.1.1 Ketidakpuasan terhadap Teori Klasik

Pada awal abad ke-20, Teori Klasik, baik dalam bentuk Manajemen Ilmiah maupun Aliran Administrasi, tampak seperti jawaban atas tantangan industrialisasi. Ia menjanjikan ketertiban, rasionalitas, dan efisiensi. Namun, seiring berjalannya waktu, retakan-retakan dalam fondasi filosofis dan praktisnya mulai terlihat. Ketidakpuasan muncul dari berbagai pihak, menandakan bahwa model “manusia ekonomi rasional” tidak cukup untuk menjelaskan, apalagi mengelola, kompleksitas perilaku manusia di tempat kerja.

Salah satu sumber ketidakpuasan terbesar adalah dampak dehumanisasi dari Manajemen Ilmiah. Dengan memecah pekerjaan menjadi tugas-tugas yang sangat sederhana, monoton, dan berulang, serta memisahkan secara tegas antara perencanaan (oleh manajer) dan pelaksanaan (oleh pekerja), pendekatan Taylorisme sering kali menciptakan rasa keterasingan atau alienasi. Pekerja merasa direduksi menjadi sekadar pelengkap mesin, kehilangan otonomi, kreativitas, dan rasa bangga atas keahlian mereka. Hal ini tidak hanya menimbulkan masalah psikologis, tetapi juga perlawanan praktis dalam bentuk sabotase, pembatasan *output* secara sengaja, dan tingkat perputaran karyawan yang tinggi.

Gelombang besar gerakan buruh dan penguatan serikat pekerja pada periode ini juga merupakan respons langsung terhadap apa yang dianggap sebagai eksploitasi di bawah sistem klasik. Para pemimpin buruh menuduh bahwa studi waktu dan gerak hanyalah alat untuk “memeras” lebih banyak pekerjaan dari buruh dengan upah yang relatif lebih rendah. Mereka menolak pandangan bahwa ada harmoni kepentingan yang melekat antara modal dan tenaga kerja, seperti yang diyakinkan oleh Taylor. Sebaliknya, mereka melihat adanya konflik fundamental dan berjuang untuk kondisi kerja yang lebih baik, jam kerja yang lebih pendek, dan

suara yang lebih besar bagi para pekerja. Ketegangan industri ini menunjukkan bahwa model manajemen yang hanya berfokus pada efisiensi teknis tanpa mempertimbangkan keadilan dan kesejahteraan manusia tidaklah berkelanjutan.

Di tingkat manajerial, para praktisi juga mulai menyadari keterbatasan dari prinsip-prinsip klasik yang kaku. Prinsip-prinsip seperti kesatuan komando atau rantai skalar, meskipun logis di atas kertas, sering kali terbukti tidak praktis dan terlalu lambat dalam menghadapi masalah-masalah yang dinamis. Manajer menemukan bahwa organisasi informal, jaringan persahabatan, gosip, dan aliansi tidak resmi, sering kali memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap perilaku karyawan daripada bagan organisasi formal. Namun, Teori Klasik tidak memberikan perangkat apa pun untuk memahami atau mengelola realitas sosial ini; ia hanya melihatnya sebagai penyimpangan yang harus dihilangkan.

Peristiwa sosial-ekonomi yang lebih luas, seperti Depresi Besar pada tahun 1930-an, juga mengguncang keyakinan pada rasionalitas ekonomi murni. Krisis ini menunjukkan bahwa pasar dan organisasi tidak selalu beroperasi seperti mesin yang dapat diprediksi. Hal ini mendorong pergeseran fokus dalam masyarakat menuju isu-isu keamanan sosial, kesejahteraan, dan tanggung jawab kolektif, yang pada gilirannya membuat pandangan mekanistik terhadap pekerja menjadi semakin tidak dapat dipertahankan.

Secara keseluruhan, ketidakpuasan ini menciptakan sebuah kekosongan intelektual. Teori Klasik telah memberikan kontribusi besar dalam hal struktur dan proses, tetapi ia gagal total dalam menjelaskan “sisi lunak” dari organisasi. Ada kesadaran yang tumbuh bahwa ada sesuatu yang hilang, sebuah variabel tersembunyi yang secara signifikan memengaruhi produktivitas dan moral. Kekosongan inilah yang siap diisi oleh disiplin ilmu baru yang sedang berkembang: psikologi.

### 4.1.2 Peran Psikologi Industri

Sementara ketidakpuasan terhadap Teori Klasik menciptakan permintaan akan pendekatan baru, perkembangan dalam bidang psikologi menyediakan pasokan konsep dan metode untuk memenuhinya. Pada awal abad ke-20, psikologi mulai bergerak keluar dari laboratorium filsafat dan universitas untuk diterapkan pada masalah-masalah praktis di dunia nyata. Salah satu arena aplikasi yang paling menjanjikan adalah industri. Lahirnya psikologi industri dan organisasi (*industrial and organizational psychology*) menjadi katalisator intelektual yang sangat penting bagi munculnya Teori Hubungan Manusia.

Pelopor dalam bidang ini adalah Hugo Münsterberg, seorang psikolog Jerman-Amerika yang sering dianggap sebagai “bapak psikologi industri”. Dalam bukunya, *Psychology and Industrial Efficiency* (1913), ia secara eksplisit menguraikan tiga cara utama psikologi dapat melayani industri: (1) menemukan orang yang paling cocok untuk suatu pekerjaan melalui analisis psikologis, (2) mengidentifikasi kondisi psikologis di mana pekerjaan terbaik dapat dicapai, dan (3) menghasilkan pengaruh psikologis (misalnya, melalui periklanan) untuk mengamankan pasar bagi produk. Meskipun beberapa idenya, seperti seleksi personel, sejalan dengan tujuan Manajemen Ilmiah, fokusnya pada “kondisi psikologis” membuka pintu untuk mempertimbangkan faktor-faktor seperti motivasi, perhatian, dan kelelahan mental, sesuatu yang diabaikan oleh para insinyur Taylorisme.

Tokoh awal lainnya, Walter Dill Scott, menerapkan prinsip-prinsip psikologis pada periklanan dan penjualan, tetapi kemudian selama Perang Dunia I, ia memainkan peran kunci dalam mengembangkan sistem seleksi personel untuk Angkatan Darat AS. Proyek besar ini menunjukkan bahwa tes psikologis dapat digunakan dalam skala besar untuk mencocokkan kemampuan

individu dengan tuntutan pekerjaan. Ini semakin melegitimasi gagasan bahwa perbedaan individu dalam hal psikologis adalah variabel penting yang harus diperhitungkan oleh organisasi.

Selain seleksi, psikolog industri awal juga mulai meneliti topik-topik seperti kelelahan (*fatigue*) dan monotonitas (*monotony*). Mereka menemukan bahwa produktivitas cenderung menurun sepanjang hari kerja bukan hanya karena kelelahan fisik, tetapi juga karena kebosanan dan kelelahan mental. Penelitian ini secara langsung menantang asumsi Manajemen Ilmiah bahwa pekerjaan yang disederhanakan secara maksimal selalu merupakan yang paling efisien. Ini menunjukkan bahwa ada biaya psikologis tersembunyi dari spesialisasi yang berlebihan.

Perkembangan-perkembangan ini penting karena beberapa alasan. Pertama, mereka memperkenalkan kosakata dan konsep baru ke dalam wacana manajemen, seperti sikap (*attitude*), moral (*morale*), dan motivasi. Istilah-istilah ini memungkinkan manajer dan peneliti untuk mulai berbicara tentang dimensi internal dan subjektif dari pengalaman kerja. Kedua, psikologi industri membawa serta perangkat metodologis dari ilmu perilaku, seperti survei, wawancara, dan eksperimen terkontrol. Alat-alat ini memberikan cara yang lebih canggih untuk mempelajari manusia di tempat kerja daripada sekadar menggunakan *stopwatch*.

Namun, pada awalnya, psikologi industri sering kali masih beroperasi dalam kerangka Teori Klasik. Tujuannya masih untuk meningkatkan efisiensi dan mencocokkan individu dengan sistem yang ada. Ia belum secara fundamental menantang sistem itu sendiri. Peran psikologi industri adalah sebagai “pelumas” manusia untuk mesin organisasi yang dirancang secara klasik.

Meskipun demikian, dengan memusatkan perhatian pada individu sebagai subjek psikologis, dengan pikiran, perasaan, dan keterbatasannya, psikologi industri secara tidak sengaja meletakkan

dasar bagi revolusi yang akan datang. Ia menyediakan lensa ilmiah untuk melihat apa yang sebelumnya dianggap tidak relevan oleh para insinyur dan administrator. Ketika para peneliti di Hawthorne memulai eksperimen mereka, mereka membawa serta perspektif psikologis inilah. Dan ketika hasil eksperimen mereka tidak dapat dijelaskan oleh variabel fisik, lensa psikologis dan sosial inilah yang akhirnya memberikan penjelasan yang paling masuk akal.

### 4.1.3 Pentingnya Faktor Manusia dalam Produksi

Sintesis dari ketidakpuasan terhadap Teori Klasik dan kemunculan psikologi industri menciptakan kesadaran baru akan “pentingnya faktor manusia” dalam produksi. Ini adalah sebuah pergeseran paradigma yang halus namun mendalam. Sebelumnya, “faktor manusia” dalam Teori Klasik sebagian besar dilihat dalam istilah fisiologis, sebagai sumber tenaga fisik yang perlu dioptimalkan dan sebagai subjek kelelahan yang perlu dikelola. Sekarang, “faktor manusia” mulai dipahami dalam istilah psikologis dan sosial, sebagai sumber sikap, emosi, dan hubungan yang secara aktif membentuk lingkungan kerja dan memengaruhi hasil produksi.

Kesadaran ini mulai meresap di kalangan beberapa manajer dan pemikir yang lebih progresif. Mary Parker Follett, misalnya, sudah menulis pada tahun 1920-an tentang pentingnya “kekuasaan bersama” (*power-with*) daripada “kekuasaan atas” (*power-over*), tentang resolusi konflik melalui integrasi, dan tentang koordinasi sebagai proses yang berkelanjutan dan horizontal. Ia melihat organisasi bukan sebagai mesin hierarkis, melainkan sebagai komunitas yang dinamis di mana individu dan kelompok terus-menerus berinteraksi dan saling memengaruhi. Meskipun karyanya tidak dikenal luas pada masanya, ia adalah suara kenabian yang mengantisipasi banyak tema sentral dari Teori Hubungan Manusia.

Di dunia industri, beberapa perusahaan mulai bereksperimen dengan apa yang kemudian disebut *welfare capitalism*. Mereka menyediakan fasilitas seperti perumahan, perpustakaan, dan kegiatan rekreasi bagi para pekerjanya. Meskipun motif di baliknya sering kali bersifat paternalistik dan bertujuan untuk mencegah pembentukan serikat buruh, praktik-praktik ini secara implisit mengakui bahwa kesejahteraan dan kepuasan pekerja di luar gerbang pabrik memiliki dampak terhadap kinerja mereka di dalam pabrik. Ini adalah pengakuan awal bahwa seorang pekerja membawa seluruh dirinya, termasuk kehidupan sosial dan emosionalnya, ke tempat kerja.

Pentingnya faktor manusia juga didorong oleh perubahan sifat pekerjaan itu sendiri. Seiring dengan semakin kompleksnya teknologi, beberapa pekerjaan menuntut lebih dari sekadar kepatuhan mekanis. Pekerjaan-pekerjaan ini membutuhkan kewaspadaan, penilaian, dan kerja sama tim. Dalam konteks seperti ini, sikap dan moral pekerja tidak bisa lagi diabaikan; mereka menjadi faktor kritis dalam keselamatan dan efektivitas operasional.

Singkatnya, panggung telah disiapkan untuk sebuah terobosan. Di satu sisi, ada model manajemen yang dominan (Teori Klasik) yang semakin terbukti tidak memadai secara psikologis dan sosial. Di sisi lain, ada serangkaian ide dan metode baru (dari psikologi industri dan pemikir progresif) yang menunggu untuk diuji dan disintesis. Ada masalah yang jelas, konflik industri, stagnasi produktivitas, alienasi pekerja, dan ada seperangkat alat baru untuk menyelidikinya.

Yang dibutuhkan hanyalah sebuah peristiwa pemicu, sebuah studi empiris yang secara dramatis akan menyoroti pentingnya faktor-faktor sosial dan psikologis ini. Peristiwa itu datang dalam bentuk serangkaian eksperimen yang dilakukan antara tahun

1924 dan 1932 di sebuah pabrik bernama Hawthorne Works milik perusahaan Western Electric di Cicero, Illinois. Eksperimen Hawthorne menjadi wadah di mana semua ketidakpuasan dan ide-ide baru ini bertemu, dan dari sana, Teori Hubungan Manusia lahir sebagai sebuah gerakan yang koheren dan berpengaruh.

## 4.2 Eksperimen Hawthorne

Tidak ada rangkaian penelitian lain dalam sejarah ilmu manajemen yang lebih terkenal, lebih sering dikutip, dan sekaligus lebih kontroversial daripada Eksperimen Hawthorne. Dimulai sebagai sebuah penyelidikan yang sejalan dengan tradisi Manajemen Ilmiah untuk menguji dampak kondisi fisik (pencahayaan) terhadap produktivitas, penelitian ini secara tidak sengaja tersandung pada penemuan yang akan mengubah arah pemikiran administrasi selama beberapa dekade. Eksperimen Hawthorne adalah kisah tentang bagaimana para peneliti berangkat untuk mencari jawaban atas satu pertanyaan, tetapi akhirnya menemukan jawaban atas pertanyaan yang jauh lebih penting yang bahkan tidak mereka pikirkan untuk ditanyakan.

*Analogi/Contoh Kasus:* Bayangkan sekelompok ilmuwan mencoba mencari tahu resep kue yang paling enak dengan mengubah-ubah jumlah gula secara sistematis (seperti studi iluminasi dalam tradisi klasik). Anehnya, setiap kali mereka membuat kue, bahkan dengan lebih sedikit gula, para penguji rasa mengatakan kue itu semakin enak. Para ilmuwan bingung, sampai mereka menyadari bahwa setiap kali mereka menyajikan kue, mereka melakukannya dengan senyuman, bertanya tentang hari para penguji, dan menciptakan suasana yang hangat dan ramah. Ternyata, bukan resepnya yang menjadi faktor utama, melainkan **pengalaman sosial dan perhatian yang diberikan** saat menyajikan kue tersebut. Penemuan tak terduga inilah yang disebut **Efek Hawthorne**: perhatian dan interaksi sosial itu sendiri

dapat mengubah perilaku dan persepsi, sering kali lebih kuat daripada variabel teknis yang sedang diukur.

#### 4.2.1 Tahapan Eksperimen

Eksperimen Hawthorne bukanlah satu penelitian tunggal, melainkan serangkaian studi yang saling terkait yang berlangsung selama hampir satu dekade. Penelitian ini dapat dibagi menjadi empat fase utama, masing-masing dengan fokus dan metodologi yang berbeda, dan masing-masing memberikan wawasan baru yang secara bertahap menjauhkan para peneliti dari asumsi-asumsi awal mereka.

1. **Studi Iluminasi (1924-1927):** Fase pertama ini adalah yang paling sejalan dengan tradisi Manajemen Ilmiah. Tujuannya sederhana: untuk menentukan hubungan antara tingkat pencahayaan di tempat kerja dan produktivitas pekerja. Para peneliti membagi pekerja ke dalam dua kelompok: kelompok eksperimen, di mana tingkat pencahayaan diubah-ubah, dan kelompok kontrol, di mana pencahayaan dijaga konstan. Hasilnya sangat membingungkan. Ketika pencahayaan di kelompok eksperimen ditingkatkan, produktivitas meningkat, sesuai harapan. Namun, yang aneh, produktivitas di kelompok kontrol juga meningkat. Lebih membingungkan lagi, ketika pencahayaan di kelompok eksperimen dikurangi secara bertahap, produktivitas terus meningkat, bahkan hingga ke tingkat pencahayaan yang setara dengan cahaya bulan. Para peneliti terpaksa menyimpulkan bahwa ada variabel lain yang sedang bermain, sesuatu yang lebih kuat daripada kondisi fisik.
2. **Studi Ruang Perakitan Relay (*Relay Assembly Test Room*) (1927-1932):** Untuk menyelidiki “variabel misterius” ini, serangkaian eksperimen yang lebih

terkontrol dirancang. Enam pekerja wanita dipisahkan di sebuah ruang kerja khusus. Selama lima tahun, para peneliti, yang sekarang dipimpin oleh Elton Mayo dari Harvard, secara sistematis mengubah berbagai kondisi kerja: mereka memperkenalkan waktu istirahat, menyediakan makanan ringan, memperpendek hari dan minggu kerja, dan mengubah sistem upah. Hampir setiap perubahan menghasilkan peningkatan produktivitas. Puncaknya, ketika semua “perbaikan” ini ditarik kembali dan para pekerja kembali ke kondisi kerja awal mereka, produktivitas justru mencapai tingkat tertinggi. Para peneliti menyimpulkan bahwa faktor-faktor fisik bukanlah penentu utama. Sebaliknya, mereka berhipotesis bahwa peningkatan produktivitas disebabkan oleh faktor-faktor sosial dan psikologis: para pekerja merasa istimewa karena dipilih, mereka membentuk kelompok sosial yang kohesif, hubungan mereka dengan supervisor menjadi lebih ramah dan tidak terlalu otoriter, dan mereka diberi lebih banyak kebebasan untuk mengatur ritme kerja mereka sendiri.

- 3. Program Wawancara Massal (1928–1930):** Terpesona oleh pentingnya sikap dan emosi pekerja yang terungkap dalam studi ruang perakitan relay, para peneliti meluncurkan program ambisius untuk mewawancarai lebih dari 21.000 karyawan di seluruh pabrik. Awalnya, wawancara ini bersifat terstruktur, menanyakan tentang kondisi kerja dan pengawasan. Namun, para peneliti segera menemukan bahwa para pekerja lebih tertarik untuk berbicara tentang perasaan pribadi, masalah di rumah, dan hubungan sosial mereka di tempat kerja. Metode wawancara pun diubah menjadi tidak terarah (*non-directive*), di mana pewawancara lebih banyak mendengarkan. Program ini menghasilkan dua temuan penting: pertama, ia mengungkapkan bahwa

keluhan seorang pekerja sering kali bukan merupakan pernyataan fakta yang objektif, melainkan gejala dari masalah psikologis atau sosial yang lebih dalam. Kedua, ia memberikan bukti yang melimpah tentang adanya jaringan hubungan sosial yang kompleks dan norma-norma tidak tertulis di antara para pekerja, sebuah “organisasi informal”.

4. **Studi Ruang Pemasangan Kabel Bank (*Bank Wiring Observation Room*) (1931-1932):** Fase terakhir ini dirancang khusus untuk mengamati organisasi informal secara langsung. Empat belas pekerja pria ditempatkan di sebuah ruang observasi tanpa intervensi eksperimental. Tujuan para peneliti adalah untuk sekadar mengamati perilaku alami kelompok tersebut. Temuannya sangat kontras dengan hasil di ruang perakitan relay. Alih-alih memaksimalkan *output* untuk mendapatkan insentif finansial, kelompok ini telah mengembangkan norma sosial yang kuat tentang apa yang merupakan “kerja sehari yang wajar”. Para pekerja yang bekerja terlalu cepat (“*rate busters*”) akan diberi sanksi sosial oleh kelompok, begitu pula mereka yang bekerja terlalu lambat (“*chiselers*”). Kelompok informal ini, bukan manajemen, yang secara efektif mengendalikan tingkat produktivitas. Studi ini memberikan bukti yang tak terbantahkan tentang kekuatan kelompok kerja informal dalam menegakkan norma-normanya sendiri, bahkan jika itu bertentangan dengan tujuan formal manajemen.

#### 4.2.2 Temuan Utama Eksperimen

Secara kolektif, keempat fase Eksperimen Hawthorne menghasilkan serangkaian temuan yang secara fundamental menantang pilar-pilar Teori Klasik dan melahirkan Teori Hubungan

Manusia. Temuan-temuan ini mengalihkan fokus dari individu yang terisolasi dan rasional ke individu sebagai anggota kelompok sosial yang kompleks.

- 1. Produktivitas Tidak Semata-mata Ditentukan oleh Kondisi Fisik:** Ini adalah kesimpulan pertama dan paling mendasar yang muncul dari studi iluminasi dan ruang perakitan relay. Asumsi klasik bahwa pekerja akan merespons secara mekanis terhadap perubahan dalam lingkungan fisik mereka terbukti salah. Faktor-faktor psikologis dan sosial ternyata jauh lebih kuat dalam memengaruhi motivasi dan kinerja.
- 2. Pentingnya Pengakuan, Keamanan, dan Rasa Memiliki:** Para pekerja dalam studi ruang perakitan relay merespons secara positif terhadap perhatian yang mereka terima dari para peneliti dan supervisor. Mereka merasa istimewa, dihargai, dan menjadi bagian dari sesuatu yang penting. Hal ini menunjukkan bahwa penghargaan non-ekonomi, seperti pengakuan dan rasa memiliki, adalah motivator yang sangat kuat, sering kali lebih kuat daripada insentif finansial murni.
- 3. Kekuatan Organisasi Informal:** Mungkin temuan yang paling signifikan adalah “penemuan” organisasi informal. Di balik struktur formal yang digambarkan dalam bagan organisasi, terdapat jaringan hubungan sosial, persahabatan, klik, dan permusuhan yang tidak resmi. Organisasi informal ini memiliki norma, nilai, dan sistem kontrol sosialnya sendiri. Studi ruang pemasangan kabel bank secara dramatis menunjukkan bahwa norma-norma kelompok informal ini dapat menentukan tingkat *output*, mendisiplinkan anggotanya, dan menolak inisiatif manajemen. Manajemen tidak bisa lagi mengabaikan realitas sosial ini.

4. **Peran Sentral Komunikasi dan Supervisi:** Gaya supervisi terbukti menjadi variabel kunci. Di ruang perakitan relay, di mana supervisor bertindak lebih sebagai seorang teman dan fasilitator, moral dan produktivitas meningkat. Sebaliknya, di bawah pengawasan yang lebih formal dan otoriter, muncul resistensi. Program wawancara massal juga menyoroti pentingnya komunikasi ke atas (*upward communication*). Memberi pekerja kesempatan untuk menyuarakan perasaan dan keluhan mereka, bahkan jika tidak ada tindakan yang diambil, sering kali memiliki efek katarsis yang meningkatkan moral.
5. **Efek Hawthorne (*Hawthorne Effect*):** Istilah ini merujuk pada fenomena di mana subjek dalam sebuah eksperimen mengubah perilaku mereka hanya karena mereka sadar sedang diamati dan diberi perhatian khusus, bukan karena perubahan pada variabel eksperimental itu sendiri. Meskipun konsep ini telah banyak diperdebatkan dan disempurnakan, temuan awal ini menyoroti bahwa tindakan mengukur dan mengamati itu sendiri adalah sebuah intervensi sosial yang dapat memengaruhi hasil. Ini merupakan tantangan mendasar bagi positivisme sederhana dari Manajemen Ilmiah.

Secara ringkas, temuan-temuan Hawthorne secara kolektif melahirkan konsep “Manusia Sosial” (*Social Man*) untuk menggantikan “Manusia Ekonomi” (*Economic Man*) dari Teori Klasik. Model baru ini memandang karyawan sebagai individu yang perilakunya sangat dipengaruhi oleh sentimen kelompok, norma sosial, dan kebutuhan psikologis. Implikasinya bagi manajemen sangat besar: untuk meningkatkan produktivitas, manajer harus berfokus pada dinamika kelompok, membangun moral, dan mengembangkan keterampilan interpersonal, bukan hanya merekayasa proses kerja.

### 4.2.3 Kritik terhadap Eksperimen Hawthorne

Meskipun dampak historis dari Eksperimen Hawthorne tidak dapat disangkal, validitas ilmiah dari penelitian itu sendiri telah menjadi subjek kritik yang tajam selama bertahun-tahun. Para ilmuwan sosial modern yang meninjau kembali data dan metode Hawthorne sering kali menemukan banyak kelemahan. Kritik-kritik ini penting untuk memberikan pandangan yang seimbang, memisahkan antara apa yang sebenarnya *terjadi* di Hawthorne dan apa yang *ditafsirkan* terjadi oleh Mayo dan para pengikutnya.

Kritik pertama dan paling umum berpusat pada **kelemahan metodologis** yang serius. Penelitian ini kurang memiliki kontrol ilmiah yang ketat. Dalam studi ruang perakitan relay, misalnya, begitu banyak variabel yang diubah secara bersamaan (waktu istirahat, jam kerja, sistem upah, gaya supervisi) sehingga mustahil untuk menentukan variabel mana yang sebenarnya menyebabkan perubahan produktivitas. Selain itu, kelompok sampelnya sangat kecil (hanya enam wanita), sehingga sulit untuk menggeneralisasi hasilnya.

Kritik kedua menyoroti **adanya bias peneliti dan intervensi yang tidak dilaporkan**. Analisis ulang terhadap catatan harian para peneliti menunjukkan bahwa para pengamat tidak hanya pasif. Mereka secara aktif mendorong para pekerja untuk bekerja lebih keras dan menciptakan suasana yang ramah. Dalam studi ruang perakitan relay, dua dari pekerja asli yang dianggap “tidak kooperatif” dan produktivitasnya menurun, diganti dengan pekerja lain yang lebih patuh dan lebih cepat. Penggantian personel ini, yang tidak ditekankan dalam laporan akhir, bisa jadi merupakan penjelasan yang lebih sederhana untuk peningkatan produktivitas kelompok secara keseluruhan.

Kritik ketiga menantang penolakan total terhadap **pentingnya insentif ekonomi**. Para kritikus seperti Alex Carey (1967)

berpendapat bahwa para peneliti Hawthorne terlalu cepat mengabaikan faktor uang. Dalam studi ruang perakitan relay, para pekerja dipindahkan ke sistem upah kelompok kecil di mana penghasilan individu secara langsung terkait dengan *output* kelompok. Ini adalah insentif finansial yang jauh lebih kuat daripada sistem upah di lantai pabrik utama. Oleh karena itu, peningkatan produktivitas mungkin lebih disebabkan oleh sistem insentif yang dirancang dengan baik (sebuah penjelasan yang sangat klasik) daripada oleh faktor-faktor sosial yang tidak jelas.

Kritik keempat mempertanyakan interpretasi dari **program wawancara**. Para pemikir kritis berpendapat bahwa program ini berfungsi sebagai alat manajerial yang canggih untuk meredakan ketegangan dan mengumpulkan informasi tentang potensi kerusakan buruh. Dengan memberikan “saluran pelepasan emosional”, manajemen dapat mencegah keluhan-keluhan berkembang menjadi tindakan kolektif yang terorganisir, seperti pemogokan. Dalam pandangan ini, teknik wawancara non-direktif bukanlah alat terapi yang netral, melainkan bentuk kontrol sosial yang halus.

Terakhir, konteks **Depresi Besar** sering diabaikan dalam interpretasi awal. Sebagian besar penelitian ini berlangsung saat ekonomi AS sedang runtuh. Para pekerja di Hawthorne mungkin bekerja lebih keras bukan karena mereka merasa bahagia, tetapi karena mereka takut kehilangan pekerjaan mereka di tengah pengangguran massal. Ancaman kehilangan pekerjaan ini merupakan faktor eksternal yang sangat kuat yang tidak diperhitungkan secara memadai oleh para peneliti.

Meskipun semua kritik ini valid dan penting, mereka tidak sepenuhnya meniadakan pentingnya Eksperimen Hawthorne. Mungkin kontribusi terbesar Hawthorne bukanlah pada data ilmiahnya yang solid, melainkan pada **dampak interpretasinya**.

Terlepas dari kelemahannya, studi ini berhasil mengalihkan perhatian komunitas manajerial dan akademik dari variabel mekanik ke variabel manusia. Ia membuka pintu bagi puluhan tahun penelitian tentang dinamika kelompok, kepemimpinan, dan motivasi. Dengan kata lain, Hawthorne mungkin merupakan “ilmu yang buruk”, tetapi ia adalah “pemicu perubahan sosial yang sangat efektif” dalam dunia pemikiran manajemen.

## KESIMPULAN

Bab keempat ini telah menelusuri lahirnya Teori Hubungan Manusia, sebuah paradigma yang muncul sebagai koreksi esensial terhadap pandangan mekanistik Teori Klasik. Didorong oleh ketidakpuasan terhadap dehumanisasi kerja dan diperkuat oleh kemunculan psikologi industri, aliran pemikiran ini secara fundamental menggeser fokus dari efisiensi teknis ke dinamika psikologis dan sosial di tempat kerja. Ia memperkenalkan konsep “Manusia Sosial” yang kompleks, yang motivasinya tidak hanya berasal dari insentif ekonomi tetapi juga dari kebutuhan akan pengakuan, rasa memiliki, dan hubungan interpersonal yang memuaskan.

Pusat dari revolusi konseptual ini adalah Eksperimen Hawthorne. Meskipun secara metodologis cacat, rangkaian penelitian ini secara dramatis mengilustrasikan kekuatan variabel manusia. Temuan-temuan utamanya, seperti penemuan organisasi informal, kekuatan norma kelompok, dan pentingnya gaya supervisi yang suportif, mengguncang asumsi-asumsi dasar manajemen pada masanya. Efek Hawthorne, meskipun kontroversial, menyoroti fakta bahwa manusia merespons terhadap perhatian dan konteks sosial, sebuah wawasan yang mengubah cara penelitian dan praktik manajemen dilakukan.

Tokoh-tokoh seperti Elton Mayo, Roethlisberger, Dickson, dan Mary Parker Follett menjadi arsitek intelektual dari gerakan

ini, memberikan kosakata dan kerangka kerja untuk memahami organisasi sebagai sistem sosial. Mereka memperkenalkan ide-ide radikal tentang motivasi, kepuasan kerja, dan komunikasi yang berpusat pada manusia. Penerapan praktis dari teori ini, seperti perubahan peran pemimpin menjadi pelatih, pengakuan komunikasi informal, dan langkah awal pemberdayaan, telah meninggalkan jejak yang tak terhapuskan pada praktik manajemen modern.

Namun, Teori Hubungan Manusia tidaklah tanpa kekurangan. Ia sering dikritik karena terlalu menyederhanakan hubungan antara kepuasan dan produktivitas, serta berpotensi digunakan sebagai alat manipulasi yang halus untuk meredam perbedaan pendapat tanpa mengatasi akar masalah struktural. Hipotesis “pekerja yang bahagia adalah pekerja yang produktif” terbukti terlalu naif dan tidak selalu didukung oleh bukti empiris yang kuat.

Pada akhirnya, kontribusi terbesar dari Teori Hubungan Manusia adalah perannya sebagai antitesis. Ia secara paksa menyuntikkan humanisme ke dalam disiplin yang didominasi oleh rasionalitas teknis. Dengan menyoroti pentingnya emosi, sentimen, dan hubungan, ia membuka jalan bagi pendekatan yang lebih canggih dan ilmiah, yaitu Teori Perilaku, yang akan kita jelajahi di bab berikutnya. Teori Perilaku akan mengambil wawasan-wawasan dasar dari Teori Hubungan Manusia dan mengujinya dengan ketelitian ilmiah yang lebih besar, membangun di atas kekuatannya sambil mengatasi kelemahan-kelemahannya.

## DAFTAR PUSTAKA BAB

- Bruce, K., & Nyland, C. (2011). Elton Mayo and the deification of human relations. *Organization Studies*, 32(3), 383–405. <https://doi.org/10.1177/0170840610397275>
- Carey, A. (1967). The Hawthorne studies: A radical criticism. *American Sociological Review*, 32(3), 403–416. <https://doi.org/10.2307/2091059>

- Follett, M. P. (1926). The giving of orders. In H. C. Metcalf (Ed.), *Scientific foundations of business administration*. Williams & Wilkins.
- Gillespie, R. (1991). *Manufacturing knowledge: A history of the Hawthorne experiments*. Cambridge University Press.
- Hassard, J. (2012). Rethinking the Hawthorne studies: The Western Electric research in its social, political and historical context. *Human Relations*, 65(11), 1431-1461. <https://doi.org/10.1177/0018726712452227>
- Hsueh, Y. (2021). The Hawthorne experiments and the introduction of Jean Piaget's clinical method in American industrial sociology. *History of the Human Sciences*, 34(2), 51-73. <https://doi.org/10.1177/0952695120935519>
- Landy, F. J., & Conte, J. M. (2019). *Work in the 21st century: An introduction to industrial and organizational psychology* (6th ed.). Wiley.
- Mayo, E. (1933). *The human problems of an industrial civilization*. Macmillan.
- Mayo, E. (1945). *The social problems of an industrial civilization*. Harvard University Press.
- Münsterberg, H. (1913). *Psychology and industrial efficiency*. Houghton Mifflin.
- O'Connor, E. S. (2022). The politics of management thought: A case study of the Harvard Business School and the human relations school. *Journal of Management History*, 28(1), 1-20. <https://doi.org/10.1108/JMH-09-2020-0056>
- Roethlisberger, F. J., & Dickson, W. J. (1939). *Management and the worker: An account of a research program conducted by the Western Electric Company, Hawthorne Works, Chicago*. Harvard University Press.
- Somerville, I. (2021). Mary Parker Follett: The authority of experience. *Administrative Theory & Praxis*, 43(1), 108-123. <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1837123>

- Wrege, C. D. (1986). The Hawthorne studies: A historical critique. In *Academy of Management Proceedings* (Vol. 1986, No. 1, pp. 115-119). Academy of Management.
- Wren, D. A., & Bedeian, A. G. (2020). *The evolution of management thought* (8th ed.). Wiley.

## BAB 5

# TEORI PERILAKU (BEHAVIORAL THEORY)

Setelah Teori Hubungan Manusia membuka “kotak hitam” dari sisi manusiawi dalam organisasi, sebuah pertanyaan mendasar muncul: Apa sebenarnya yang ada di dalam kotak itu? Apakah cukup dengan mengatakan bahwa “pekerja yang bahagia adalah pekerja yang produktif”? Bagaimana jika seorang pekerja bahagia justru karena ia tidak ditantang dan diizinkan untuk bekerja di bawah potensinya? Slogan-slogan yang terdengar baik dari aliran humanis, meskipun merupakan kemajuan besar, sering kali terlalu sederhana dan kurang memiliki landasan ilmiah yang kokoh. Mereka berhasil mengidentifikasi bahwa emosi dan hubungan sosial itu penting, tetapi mereka belum sepenuhnya menjelaskan *bagaimana* dan *mengapa* faktor-faktor tersebut bekerja.

Kebutuhan akan pemahaman yang lebih dalam, lebih terstruktur, dan lebih dapat diuji secara ilmiah inilah yang melahirkan Teori Perilaku (*Behavioral Theory*). Aliran ini bukanlah sebuah penolakan terhadap Teori Hubungan Manusia, melainkan

sebuah pendewasaan darinya. Jika Teori Hubungan Manusia adalah sebuah gerakan revolusioner yang didorong oleh penemuan empiris yang tak terduga, maka Teori Perilaku adalah sebuah gerakan evolusioner yang didorong oleh penelitian sistematis dari berbagai disiplin ilmu sosial, terutama psikologi, sosiologi, dan antropologi. Ia mengambil obor humanisme dari pendahulunya, tetapi membawanya ke dalam laboratorium untuk dianalisis di bawah cahaya ilmu pengetahuan yang lebih terang.

Fokus dari Teori Perilaku adalah untuk mengembangkan model-model yang dapat menjelaskan dan memprediksi perilaku manusia di dalam konteks organisasi. Aliran ini tidak puas dengan generalisasi yang kabur tentang “moral” atau “sentimen kelompok”. Sebaliknya, para pemikirnya berusaha untuk membongkar mekanisme psikologis yang mendasari tindakan individu. Apa yang sesungguhnya memotivasi seseorang untuk bekerja keras? Apa saja kebutuhan-kebutuhan fundamental manusia, dan bagaimana urutannya? Bagaimana asumsi seorang manajer tentang sifat manusia secara langsung membentuk gaya kepemimpinannya dan, pada gilirannya, kinerja timnya?

Bab ini akan membawa kita lebih dalam ke dalam psikologi kerja, menjelajahi teori-teori fundamental yang menjadi landasan bagi sebagian besar praktik manajemen sumber daya manusia dan pengembangan kepemimpinan modern. Kita akan memulai dengan menarik garis demarkasi yang jelas antara Teori Perilaku dan pendahulunya, Teori Hubungan Manusia, dengan menyoroti pergeseran menuju pendekatan yang lebih ilmiah, fokus yang lebih tajam pada perilaku individu dan kelompok, serta analisis yang lebih mendalam terhadap faktor-faktor psikologis.

Kemudian, kita akan menyelami salah satu teori motivasi yang paling terkenal sepanjang masa: Hierarki Kebutuhan dari Abraham Maslow. Kita akan memanjat piramida kebutuhan

ini, dari kebutuhan dasar untuk bertahan hidup hingga puncak aktualisasi diri, dan memahami bagaimana teori ini memberikan kerangka kerja yang kuat untuk memahami prioritas motivasi manusia di tempat kerja.

Selanjutnya, kita akan mengonfrontasi dua pandangan dunia yang saling bertentangan melalui Teori X dan Teori Y dari Douglas McGregor. Teori ini secara brilian mengungkapkan bagaimana asumsi-asumsi tak terucap seorang manajer tentang sifat dasar karyawan, apakah mereka pada dasarnya malas atau termotivasi, menciptakan ramalan yang terpenuhi dengan sendirinya (*self-fulfilling prophecy*), yang pada akhirnya menentukan iklim dan kinerja seluruh organisasi.

Dari asumsi-asumsi ini, kita akan beralih ke pembahasan yang lebih luas mengenai konsep kepemimpinan. Kita akan meninjau gaya-gaya kepemimpinan klasik dan mengeksplorasi bagaimana Teori Perilaku membuka jalan bagi model-model yang lebih canggih seperti kepemimpinan situasional dan transformasional, yang mengakui bahwa tidak ada satu gaya kepemimpinan terbaik untuk semua situasi.

Terakhir, bab ini akan memperkaya pemahaman kita tentang motivasi dengan memperkenalkan teori-teori penting lainnya, seperti Teori Dua Faktor dari Frederick Herzberg, yang membedakan secara cerdas antara faktor-faktor yang mencegah ketidakpuasan dan faktor-faktor yang benar-benar menciptakan kepuasan dan motivasi. Kita juga akan melihat bagaimana teori-teori ini mengarah pada aplikasi praktis dalam bentuk desain pekerjaan dan strategi keterlibatan karyawan.

Secara keseluruhan, Teori Perilaku menandai momen ketika studi tentang manusia di tempat kerja menjadi sebuah ilmu sosial yang matang. Ia memberikan kepada para manajer dan administrator bukan hanya slogan, tetapi juga model-model

diagnostik dan perangkat-perangkat konseptual untuk memahami dan memengaruhi modal terpenting mereka: modal manusia.

## 5.1 Perbedaan dengan Teori Hubungan Manusia

Meskipun Teori Perilaku sering dilihat sebagai kelanjutan dari Teori Hubungan Manusia, keduanya memiliki perbedaan fundamental dalam filosofi, metodologi, dan fokus. Jika Teori Hubungan Manusia adalah tentang “penemuan” pentingnya manusia, Teori Perilaku adalah tentang “pemahaman ilmiah” terhadap manusia. Pergeseran ini sangat krusial; ia menandai transisi dari pengamatan yang bersifat impresionistis ke penelitian yang sistematis, dari solusi yang bersifat universal ke diagnosis yang lebih spesifik, dan dari fokus pada “kebahagiaan” ke analisis “perilaku”.

*Analogi/Contoh Kasus:* Bayangkan perbedaan antara seorang tabib tradisional (Teori Hubungan Manusia) dan seorang dokter modern (Teori Perilaku). Tabib tradisional tahu dari pengalaman bahwa ramuan tertentu dapat membuat pasien merasa lebih baik. Ia berfokus pada kesejahteraan umum pasien dan hubungan yang baik dengannya. Ini sering kali berhasil, tetapi ia tidak sepenuhnya mengerti mekanisme di baliknya. Dokter modern, di sisi lain, menggunakan diagnosis berbasis bukti. Ia melakukan tes darah, pemindaian, dan memahami biokimia untuk mengetahui *mengapa* pasien sakit dan *bagaimana* obat tertentu akan bekerja pada tingkat seluler. Keduanya peduli pada pasien, tetapi pendekatan dokter modern jauh lebih analitis, ilmiah, dan presisi. Teori Perilaku berusaha menjadi “dokter” bagi organisasi, bukan hanya “tabib”.

### 5.1.1 Pendekatan yang Lebih Ilmiah

Perbedaan paling mendasar antara kedua aliran ini terletak pada tingkat ketelitian ilmiah (*scientific rigor*). Teori Hubungan Manusia, yang lahir dari Eksperimen Hawthorne, didasarkan pada

serangkaian penemuan yang sebagian besar bersifat kebetulan dan interpretasi post-hoc. Seperti yang dibahas di bab sebelumnya, metodologi Hawthorne memiliki banyak kelemahan, termasuk kurangnya kelompok kontrol yang valid, sampel yang kecil, dan bias peneliti. Kesimpulannya lebih bersifat kualitatif dan impresionistis daripada kuantitatif dan definitif. Ia lebih mirip sebuah studi kasus antropologis daripada sebuah eksperimen psikologis yang terkontrol.

Di sisi lain, Teori Perilaku secara sadar mengadopsi metode-metode penelitian dari ilmu-ilmu sosial yang sedang berkembang pesat saat itu. Para ilmuwan perilaku seperti Maslow, McGregor, Herzberg, dan lainnya tidak hanya mengandalkan observasi di satu pabrik. Mereka mengembangkan teori-teori mereka berdasarkan kerangka kerja psikologis yang ada, merumuskan hipotesis yang jelas, dan kemudian mengujinya melalui berbagai metode. Mereka menggunakan survei berskala besar, eksperimen laboratorium terkontrol, studi lapangan, dan analisis statistik untuk memvalidasi model-model mereka.

Pendekatan ilmiah ini membawa beberapa konsekuensi penting. Pertama, ia menuntut definisi konsep yang lebih presisi. Istilah-istilah yang agak kabur dalam Teori Hubungan Manusia seperti "moral" dan "kebahagiaan" digantikan dengan variabel-variabel yang lebih terukur seperti "kepuasan kerja", "kebutuhan aktualisasi diri", atau "perilaku kepemimpinan berorientasi tugas". Dengan mendefinisikan variabel-variabel ini secara operasional, para peneliti dapat mengukurnya secara konsisten dan menganalisis hubungan di antara mereka.

Kedua, pendekatan ilmiah menekankan pada pengembangan teori yang dapat diuji dan berpotensi untuk disanggah (*falsifiable*). Teori Hierarki Kebutuhan Maslow, misalnya, menghasilkan prediksi spesifik tentang bagaimana perilaku akan berubah ketika

kebutuhan tertentu terpenuhi atau tidak terpenuhi. Prediksi-prediksi ini kemudian dapat diuji dalam berbagai konteks organisasi. Hal ini sangat berbeda dengan kesimpulan umum dari Hawthorne yang sulit untuk diuji ulang secara sistematis.

Ketiga, pendekatan ini mendorong objektivitas yang lebih besar. Sementara para peneliti Hubungan Manusia sering kali tampak seperti misionaris yang menyebarkan injil humanisme, para ilmuwan perilaku berusaha untuk mengambil posisi sebagai pengamat yang lebih netral, yang menggambarkan dan menjelaskan perilaku apa adanya, bukan hanya apa yang seharusnya. Tentu saja, objektivitas penuh tidak pernah mungkin tercapai, tetapi upaya sadar untuk mencapainya adalah ciri khas dari pendekatan ilmiah yang membedakannya dari gerakan sosial sebelumnya.

### **5.1.2 Fokus pada Perilaku Individu dan Kelompok**

Meskipun Teori Hubungan Manusia “menemukan” kelompok informal, ia cenderung melihatnya sebagai sebuah entitas yang agak homogen dengan “sentimen” kolektif. Fokusnya lebih pada keharmonisan sosial dan kohesi kelompok secara umum. Teori Perilaku mengambil langkah lebih jauh dengan menganalisis secara lebih rinci baik perilaku individu maupun dinamika internal kelompok.

Pada tingkat individu, para ilmuwan perilaku sangat tertarik pada perbedaan individual. Mereka mengakui bahwa tidak semua karyawan sama. Orang yang berbeda memiliki kebutuhan yang berbeda (seperti yang ditunjukkan oleh Maslow), kepribadian yang berbeda, dan sistem nilai yang berbeda. Oleh karena itu, tidak ada satu pun gaya manajemen atau sistem insentif yang akan efektif untuk semua orang. Pendekatan ini membuka jalan bagi konsep-konsep seperti *person-job fit* (kesesuaian antara individu dan pekerjaan) dan pentingnya memahami motivasi intrinsik setiap individu.

Teori Perilaku juga menggali lebih dalam ke dalam proses kognitif individu, persepsi, sikap, dan pembelajaran. Para peneliti tidak hanya tertarik pada *apa* yang dilakukan karyawan, tetapi juga *mengapa* mereka melakukannya. Mereka mempelajari bagaimana karyawan memandang keadilan di tempat kerja (Teori Keadilan), bagaimana mereka membentuk ekspektasi tentang hubungan antara usaha, kinerja, dan penghargaan (Teori Harapan), dan bagaimana mereka belajar dari konsekuensi perilaku mereka (Teori Penguatan). Ini adalah tingkat analisis psikologis yang jauh lebih canggih daripada yang ditawarkan oleh Teori Hubungan Manusia.

Pada tingkat kelompok, Teori Perilaku bergerak melampaui sekadar pengakuan akan adanya kelompok informal. Para peneliti seperti Kurt Lewin mulai mempelajari dinamika kelompok (*group dynamics*) secara ilmiah. Mereka meneliti topik-topik seperti proses pembentukan kelompok, peran-peran yang muncul dalam kelompok, pola komunikasi, kohesi, konflik antarkelompok, dan bagaimana kelompok membuat keputusan. Daripada hanya melihat kelompok sebagai sumber kepuasan sosial, Teori Perilaku melihatnya sebagai unit kerja yang kompleks yang kinerjanya dapat dipahami dan ditingkatkan melalui intervensi yang ditargetkan.

Singkatnya, jika Teori Hubungan Manusia membuka pintu untuk melihat aspek sosial, Teori Perilaku masuk ke dalam ruangan dan mulai memetakan perabotannya secara detail. Ia membedah unit-unit analisis, individu dan kelompok, dengan ketajaman psikologis dan sosiologis yang lebih besar, memberikan pemahaman yang lebih bernuansa tentang kompleksitas perilaku dalam organisasi.

### 5.1.3 Analisis Terhadap Faktor Psikologis

Ini mungkin merupakan perbedaan konseptual yang paling penting. Teori Hubungan Manusia mengidentifikasi bahwa

faktor-faktor psikologis (perasaan, sikap) itu penting. Namun, ia cenderung memperlakukannya sebagai sebuah “kotak hitam”. Sesuatu yang baik (seperti perhatian dari manajemen) masuk ke dalam kotak hitam, dan sesuatu yang baik (produktivitas yang lebih tinggi) keluar. Apa yang terjadi di dalam kotak hitam itu tidak sepenuhnya dijelaskan. Hubungan yang diasumsikan sering kali sederhana dan linear: kepuasan menyebabkan kinerja.

Teori Perilaku, di sisi lain, berusaha untuk membongkar dan memodelkan isi dari “kotak hitam” psikologis tersebut. Ia tidak menerima begitu saja bahwa kepuasan secara otomatis mengarah pada kinerja. Sebaliknya, ia mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang lebih canggih: Kepuasan terhadap *apa*? Aspek pekerjaan mana yang benar-benar menciptakan kepuasan versus yang hanya mencegah ketidakpuasan? Apakah hubungan antara kepuasan dan kinerja bersifat langsung, atau dimoderasi oleh faktor-faktor lain seperti penghargaan?

Di sinilah teori-teori motivasi utama dari aliran ini, seperti teori Maslow dan Herzberg, menjadi sangat penting. Teori-teori ini adalah upaya untuk menciptakan model-model struktur internal motivasi manusia. Maslow, dengan hierarkinya, memberikan sebuah model perkembangan tentang bagaimana kebutuhan yang berbeda menjadi dominan pada waktu yang berbeda. Ia berpendapat bahwa seorang manajer tidak dapat memotivasi karyawan dengan menawarkan lebih banyak kesempatan bersosialisasi (kebutuhan sosial) jika karyawan tersebut merasa tidak aman tentang pekerjaannya (kebutuhan keamanan). Model ini memberikan logika diagnostik yang tidak dimiliki oleh Teori Hubungan Manusia.

Demikian pula, Teori Dua Faktor Herzberg secara radikal menantang pandangan unilinear tentang kepuasan. Dengan memisahkan faktor-faktor higienis (yang menyebabkan

ketidakpuasan jika tidak ada) dari motivator (yang menyebabkan kepuasan jika ada), Herzberg memberikan wawasan yang jauh lebih bernuansa. Ia menjelaskan mengapa menaikkan gaji (faktor higienis) sering kali hanya menghasilkan kelegaan sementara dari ketidakpuasan, bukan peningkatan motivasi yang berkelanjutan. Untuk motivasi sejati, pekerjaan itu sendiri harus diperkaya dengan tanggung jawab, pengakuan, dan peluang untuk berkembang (motivator).

Analisis psikologis yang lebih dalam ini juga terlihat dalam karya McGregor tentang Teori X dan Teori Y. McGregor tidak hanya mengatakan bahwa gaya kepemimpinan yang partisipatif itu “lebih baik”. Ia melangkah lebih jauh dengan menganalisis sistem kepercayaan psikologis (*belief system*) yang mendasari perilaku seorang manajer. Teorinya menunjukkan bagaimana persepsi dan asumsi seorang manajer tentang orang lain menjadi filter kognitif yang membentuk seluruh realitas organisasional.

Secara keseluruhan, pergeseran dari Teori Hubungan Manusia ke Teori Perilaku adalah pergeseran dari humanisme yang bersifat intuitif dan normatif ke ilmu perilaku yang bersifat analitis dan teoretis. Ia mempertahankan fokus pada manusia, tetapi menuntut tingkat pembuktian dan penjelasan yang jauh lebih tinggi. Transisi ini sangat penting karena ia meletakkan dasar bagi bidang studi modern Perilaku Organisasi (*Organizational Behavior*), yang terus menggunakan pendekatan ilmiah untuk memahami dan mengelola sisi manusia dari perusahaan.

## 5.2 Teori Hierarki Kebutuhan Maslow

Di antara semua teori dalam aliran perilaku, mungkin tidak ada yang lebih dikenal luas atau lebih intuitif daripada Teori Hierarki Kebutuhan yang dikembangkan oleh psikolog Abraham Maslow. Dipublikasikan pertama kali dalam artikelnya “A Theory of Human

Motivation” (1943), teori ini menawarkan sebuah kerangka kerja yang elegan untuk memahami apa yang mendorong perilaku manusia. Maslow berpendapat bahwa manusia dimotivasi oleh serangkaian kebutuhan yang tersusun dalam sebuah hierarki, dari yang paling dasar hingga yang paling tinggi. Menurutnya, kita harus memenuhi kebutuhan di tingkat yang lebih rendah terlebih dahulu sebelum kita dapat termotivasi secara penuh oleh kebutuhan di tingkat yang lebih tinggi.

**Analogi/Contoh Kasus:** Bayangkan Anda sedang membangun sebuah video game karakter (*role-playing game*). Karakter Anda tidak bisa langsung fokus pada misi utama untuk “menyelamatkan dunia” (aktualisasi diri) jika *health bar*-nya (kebutuhan fisiologis) kosong atau jika ia terus-menerus diserang oleh monster di setiap sudut (kebutuhan keamanan). Pertama, ia harus mencari makanan dan tempat yang aman. Setelah itu, ia mungkin ingin bergabung dengan sebuah *guild* atau kelompok (kebutuhan sosial) untuk mendapatkan dukungan. Kemudian, ia akan berusaha mendapatkan baju zirah dan senjata legendaris untuk mendapatkan reputasi (kebutuhan penghargaan). Hanya setelah semua itu terpenuhi, barulah ia benar-benar siap dan termotivasi untuk mengejar takdir utamanya. Hierarki Maslow bekerja dengan logika yang sama untuk motivasi manusia.

### 5.2.1 Tingkat Kebutuhan Fisiologis dan Keamanan

Di dasar piramida Maslow terletak kebutuhan-kebutuhan yang paling fundamental untuk kelangsungan hidup. Kebutuhan-kebutuhan ini bersifat prepoten, artinya mereka akan mendominasi kesadaran dan perilaku seseorang sampai mereka terpenuhi secara memadai.

**Kebutuhan Fisiologis (*Physiological Needs*):** Ini adalah kebutuhan yang paling dasar dan kuat dari semua kebutuhan.

Mereka adalah persyaratan biologis untuk kelangsungan hidup manusia, seperti kebutuhan akan udara, makanan, air, tempat tinggal, pakaian, dan tidur. Jika kebutuhan-kebutuhan ini tidak terpenuhi, tubuh manusia tidak dapat berfungsi secara optimal. Maslow menganggap kebutuhan fisiologis sebagai yang paling utama karena semua kebutuhan lain menjadi sekunder sampai kebutuhan ini terpenuhi. Seseorang yang benar-benar kelaparan tidak akan tertarik pada puisi, politik, atau bahkan keamanan; seluruh kesadarannya akan didominasi oleh dorongan untuk mendapatkan makanan.

Dalam konteks organisasi, kebutuhan fisiologis diterjemahkan menjadi kebutuhan akan upah atau gaji yang cukup untuk membeli kebutuhan pokok. Gaji minimum, upah per jam, dan kompensasi dasar adalah cara-cara organisasi membantu karyawan memenuhi kebutuhan ini. Selain itu, kondisi kerja yang mendasar seperti penyediaan waktu istirahat, kantin, atau bahkan suhu ruangan yang nyaman juga dapat dilihat sebagai pemenuhan kebutuhan fisiologis di tempat kerja. Bagi seseorang yang baru memasuki dunia kerja atau berada dalam situasi ekonomi yang sulit, gaji yang dapat diandalkan adalah motivator yang paling utama.

**Kebutuhan akan Rasa Aman (*Safety Needs*):** Setelah kebutuhan fisiologis relatif terpuaskan, serangkaian kebutuhan baru muncul, yang secara umum dapat dikategorikan sebagai kebutuhan akan rasa aman. Kebutuhan ini mencakup keamanan dan perlindungan dari bahaya fisik dan emosional. Manusia secara alami menginginkan keteraturan, prediktabilitas, dan kontrol dalam hidup mereka. Kebutuhan ini dapat dilihat dalam preferensi kita pada lingkungan yang dikenal, rutinitas, dan hukum.

Di tempat kerja, kebutuhan akan rasa aman termanifestasi dalam berbagai bentuk. Keamanan fisik berarti bekerja di lingkungan yang bebas dari kecelakaan atau bahaya kesehatan (misalnya, melalui

penyediaan alat pelindung diri dan kepatuhan terhadap standar keselamatan kerja). Keamanan ekonomi berarti adanya jaminan pekerjaan (*job security*), kontrak kerja yang jelas, dan kepastian bahwa gaji akan dibayarkan tepat waktu. Manfaat-manfaat seperti asuransi kesehatan, dana pensiun, dan pesangon juga merupakan cara-cara penting bagi organisasi untuk memenuhi kebutuhan ini. Aturan dan prosedur yang jelas dan diterapkan secara konsisten juga memberikan rasa prediktabilitas dan keamanan psikologis, karena karyawan tahu apa yang diharapkan dari mereka dan apa konsekuensi dari tindakan mereka. Bagi banyak karyawan, lingkungan kerja yang stabil dan dapat diprediksi sering kali lebih penting daripada pekerjaan yang menarik tetapi penuh ketidakpastian.

## 5.2.2 Tingkat Kebutuhan Sosial dan Penghargaan

Setelah kebutuhan dasar untuk bertahan hidup dan merasa aman terpenuhi, motivasi manusia bergeser ke ranah interpersonal dan psikologis. Kebutuhan di tingkat ini berfokus pada interaksi dengan orang lain dan bagaimana kita memandang diri kita sendiri dalam kaitannya dengan mereka.

**Kebutuhan Sosial/Rasa Memiliki dan Kasih Sayang (*Love and Belongingness Needs*):** Manusia adalah makhluk sosial. Setelah kita merasa aman secara fisik dan ekonomi, kita mendambakan hubungan dengan orang lain. Kebutuhan ini mencakup keinginan untuk berteman, memiliki pasangan, berkeluarga, dan menjadi bagian dari sebuah kelompok atau komunitas. Rasa kesepian, pengucilan, dan penolakan sosial dapat menyebabkan penderitaan psikologis yang mendalam. Kebutuhan ini adalah tentang memberi dan menerima kasih sayang serta merasa menjadi bagian dari sesuatu yang lebih besar dari diri kita sendiri.

Dalam konteks organisasi, kebutuhan sosial adalah jantung dari temuan Teori Hubungan Manusia. Karyawan ingin merasa

diterima dan menjadi bagian dari tim kerja mereka. Organisasi dapat membantu memenuhi kebutuhan ini dengan mendorong kerja sama tim, mengizinkan interaksi informal (misalnya, melalui ruang istirahat atau acara sosial perusahaan), dan mempromosikan budaya kerja yang ramah dan suportif. Seorang manajer yang menciptakan iklim di mana orang merasa saling peduli dan bekerja sama dengan baik secara langsung memenuhi kebutuhan fundamental ini. Sebaliknya, lingkungan kerja yang sangat kompetitif dan individualistis dapat membuat kebutuhan sosial tidak terpenuhi, yang dapat menyebabkan ketidakpuasan dan penurunan kinerja, bahkan jika gajinya tinggi.

**Kebutuhan akan Penghargaan (*Esteem Needs*):** Setelah individu merasa menjadi bagian dari suatu kelompok, mereka kemudian ingin dihargai di dalam kelompok tersebut. Maslow mengklasifikasikan kebutuhan penghargaan menjadi dua kategori. Pertama adalah kebutuhan akan penghargaan dari orang lain, yang mencakup keinginan untuk mendapatkan status, reputasi, pengakuan, perhatian, dan apresiasi. Kedua adalah kebutuhan akan penghargaan dari diri sendiri, atau harga diri (*self-esteem*), yang mencakup perasaan percaya diri, kompetensi, kemandirian, dan kebebasan. Pemenuhan kebutuhan penghargaan akan menghasilkan perasaan percaya diri, kekuatan, dan kemampuan, sementara frustrasi dari kebutuhan ini dapat menyebabkan perasaan rendah diri dan tidak berdaya.

Organisasi memiliki banyak cara untuk memenuhi kebutuhan penghargaan. Pengakuan formal seperti penghargaan “karyawan bulan ini”, bonus kinerja, dan promosi jabatan secara langsung memenuhi kebutuhan akan status dan apresiasi dari orang lain. Pemberian jabatan yang terdengar penting atau kantor yang lebih baik juga merupakan simbol status yang kuat. Namun, yang lebih penting lagi adalah pemenuhan kebutuhan akan harga diri. Ini dapat dicapai dengan memberikan karyawan pekerjaan yang

menantang yang memungkinkan mereka untuk menunjukkan kompetensi, mendelegasikan tanggung jawab, melibatkan mereka dalam pengambilan keputusan, dan memberikan umpan balik positif yang tulus atas pencapaian mereka. Seorang karyawan yang merasa kompeten dan dihargai atas kontribusinya akan jauh lebih termotivasi daripada seseorang yang hanya merasa sebagai “roda penggerak kecil”.

### 5.2.3 Kebutuhan Aktualisasi Diri

Di puncak hierarki Maslow terdapat kebutuhan yang paling unik dan paling sulit dipahami: aktualisasi diri. Ini adalah tingkat di mana individu berusaha untuk menjadi “semua yang mereka bisa menjadi”. Kebutuhan ini tidak muncul dari kekurangan sesuatu (*deficiency need*) seperti kebutuhan-kebutuhan di bawahnya, melainkan dari keinginan untuk tumbuh dan berkembang sebagai pribadi (*growth need*).

**Kebutuhan Aktualisasi Diri (*Self-Actualization Needs*):** Maslow (1943) mendefinisikan aktualisasi diri sebagai “keinginan untuk pemenuhan diri, yaitu, kecenderungan baginya untuk menjadi teraktualisasi dalam apa yang ia potensi.” Dengan kata lain, ini adalah dorongan untuk menyadari dan memanfaatkan bakat, kapasitas, dan potensi pribadi secara penuh. Bentuk dari kebutuhan ini sangat bervariasi dari satu orang ke orang lain. Bagi satu orang, itu mungkin diekspresikan secara artistik; bagi yang lain, itu mungkin dalam menjadi orang tua yang ideal; dan bagi yang lain lagi, itu mungkin dalam menciptakan penemuan ilmiah. Ini adalah tentang mencapai pertumbuhan pribadi dan pengalaman puncak (*peak experiences*).

Maslow percaya bahwa sangat sedikit orang yang benar-benar mencapai aktualisasi diri secara penuh dan berkelanjutan. Namun, dorongan ke arah itu ada dalam diri kita semua setelah kebutuhan-kebutuhan lain terpenuhi. Dalam konteks organisasi,

aktualisasi diri adalah tentang memberikan kesempatan kepada karyawan untuk tumbuh, menjadi kreatif, dan mengambil tantangan-tantangan yang berarti.

Organisasi dapat memfasilitasi aktualisasi diri dengan cara-cara berikut:

- **Memberikan Otonomi:** Mengizinkan karyawan untuk memiliki kontrol yang signifikan atas bagaimana mereka melakukan pekerjaan mereka.
- **Menyediakan Peluang untuk Pertumbuhan:** Menawarkan program pelatihan, pengembangan karir, dan kesempatan untuk mempelajari keterampilan baru.
- **Mendorong Kreativitas dan Inovasi:** Menciptakan lingkungan di mana ide-ide baru didorong dan kegagalan dilihat sebagai kesempatan belajar.
- **Menugaskan Pekerjaan yang Menantang:** Memberikan tugas-tugas yang meregangkan kemampuan karyawan dan memungkinkan mereka untuk mencapai rasa penguasaan (*mastery*).
- **Menyelaraskan Pekerjaan dengan Nilai-nilai Pribadi:** Membantu karyawan melihat bagaimana pekerjaan mereka berkontribusi pada tujuan yang lebih besar dan bermakna.

Implikasi paling penting dari konsep aktualisasi diri bagi manajemen adalah bahwa motivasi tidak berhenti setelah gaji yang baik, pekerjaan yang aman, tim yang solid, dan jabatan yang bagus tercapai. Manusia memiliki dorongan bawaan untuk terus belajar dan berkembang. Organisasi yang paling sukses dalam jangka panjang adalah organisasi yang dapat memanfaatkan dorongan ini dengan menyediakan lingkungan di mana karyawan tidak hanya bekerja untuk mencari nafkah, tetapi juga untuk memenuhi potensi tertinggi mereka. Ini adalah pergeseran dari sekadar mengelola karyawan menjadi memberdayakan individu.

## KESIMPULAN

Bab kelima ini telah memetakan transisi krusial dari humanisme intuitif Teori Hubungan Manusia ke pendekatan yang lebih analitis dan ilmiah dari Teori Perilaku. Aliran ini tidak menolak pentingnya manusia, tetapi berusaha untuk memahami perilaku mereka melalui model-model teoretis yang dapat diuji dan divalidasi. Perbedaan utamanya terletak pada ketelitian ilmiah, fokus yang lebih tajam pada psikologi individu dan dinamika kelompok, serta upaya untuk membongkar “kotak hitam” motivasi manusia, bukan hanya mengamati input dan outputnya.

Inti dari bab ini adalah penjelajahan teori-teori motivasi fundamental yang menjadi pilar dari aliran perilaku. Hierarki Kebutuhan Abraham Maslow menyediakan sebuah kerangka kerja yang kuat dan intuitif, yang menunjukkan bahwa motivasi bersifat hierarkis, dimulai dari kebutuhan fisiologis dan keamanan, bergerak ke kebutuhan sosial dan penghargaan, dan berpuncak pada dorongan untuk aktualisasi diri. Teori ini memberikan wawasan diagnostik bagi para manajer bahwa strategi motivasi harus disesuaikan dengan tingkat kebutuhan yang paling dominan bagi seorang individu pada waktu tertentu.

Douglas McGregor, melalui Teori X dan Teori Y, secara brilian mengilustrasikan bagaimana asumsi dasar seorang manajer tentang sifat manusia, apakah mereka malas dan perlu dikontrol (Teori X) atau kreatif dan dapat diandalkan (Teori Y), menjadi ramalan yang terpenuhi dengan sendirinya. Teorinya menegaskan bahwa gaya kepemimpinan bukanlah sekadar pilihan teknik, melainkan cerminan dari filosofi yang mendalam tentang manusia, yang pada akhirnya membentuk budaya dan kinerja organisasi.

Selain itu, teori-teori lain seperti Teori Dua Faktor Herzberg memperkaya pemahaman kita dengan membedakan antara faktor-faktor yang mencegah ketidakpuasan (faktor higienis) dan faktor-

faktor yang benar-benar mendorong kepuasan dan motivasi (motivator). Wawasan ini mengarahkan praktik manajerial menuju pentingnya desain pekerjaan yang bermakna (*job enrichment*) sebagai kunci motivasi yang berkelanjutan.

Secara keseluruhan, kontribusi Teori Perilaku sangatlah monumental. Ia menyediakan fondasi teoretis bagi bidang studi modern Perilaku Organisasi dan Manajemen Sumber Daya Manusia. Ia mengubah percakapan dari sekadar “bersikap baik kepada karyawan” menjadi analisis sistematis tentang bagaimana merancang organisasi dan peran kepemimpinan yang dapat melepaskan potensi penuh manusia. Meskipun beberapa dari teori-teori ini (seperti hierarki Maslow yang kaku) telah dikritik dan disempurnakan dari waktu ke waktu, ide-ide inti mereka, bahwa perilaku dibentuk oleh kebutuhan, bahwa asumsi membentuk tindakan, dan bahwa motivasi sejati berasal dari dalam, tetap menjadi kebenaran abadi dalam studi administrasi. Dengan fondasi ini, kita siap untuk bergerak ke teori-teori yang lebih kompleks yang melihat organisasi sebagai sistem yang berinteraksi dengan lingkungannya, yang akan menjadi fokus dari Bab 6.

## DAFTAR PUSTAKA BAB

- Alderfer, C. P. (1969). An empirical test of a new theory of human needs. *Organizational Behavior and Human Performance*, 4(2), 142-175. [https://doi.org/10.1016/0030-5073\(69\)90004-X](https://doi.org/10.1016/0030-5073(69)90004-X)
- Bridgman, T., Cummings, S., & Ballard, J. (2019). Who built Maslow's pyramid? A history of the creation of management studies' most famous symbol and its implications for management education. *Academy of Management Learning & Education*, 18(1), 81-98. <https://doi.org/10.5465/amle.2017.0351>
- Herzberg, F., Mausner, B., & Snyderman, B. B. (1959). *The motivation to work*. John Wiley & Sons.

- Kopelman, R. E. (2020). The role of Douglas McGregor's Theory Y in the action research process. *Action Research*, 18(1), 30-46. <https://doi.org/10.1177/1476750317700142>
- Latham, G. P. (2012). *Work motivation: History, theory, research, and practice* (2nd ed.). Sage Publications.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396. <https://doi.org/10.1037/h0054346>
- Maslow, A. H. (1954). *Motivation and personality*. Harper & Row.
- McGregor, D. (1960). *The human side of enterprise*. McGraw-Hill.
- Miner, J. B. (2015). *Organizational behavior 1: Essential theories of motivation and leadership*. Routledge.
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2021). *Organizational Behavior* (19th ed.). Pearson.
- Sorensen, P. F., & Yaeger, T. F. (2021). The lingering legacy of Douglas McGregor's "The Human Side of Enterprise". *Journal of Management History*, 27(4), 481-490. <https://doi.org/10.1108/JMH-10-2020-0063>
- Taormina, R. J., & Gao, J. H. (2013). Maslow and the motivation hierarchy: Measuring satisfaction of the needs. *The American Journal of Psychology*, 126(2), 155-177. <https://doi.org/10.5406/amerjpsyc.126.2.0155>
- Wahba, M. A., & Bridwell, L. G. (1976). Maslow reconsidered: A review of research on the need hierarchy theory. *Organizational Behavior and Human Performance*, 15(2), 212-240. [https://doi.org/10.1016/0030-5073\(76\)90038-6](https://doi.org/10.1016/0030-5073(76)90038-6)
- Wren, D. A., & Bedeian, A. G. (2020). *The evolution of management thought* (8th ed.). Wiley.
- Zalenski, R. J., & Raspa, R. (2020). Maslow's hierarchy of needs: A framework for palliative care. *Journal of Palliative Medicine*, 23(8), 1127-1134. <https://doi.org/10.1089/jpm.2020.0062>

## BAB 6

# TEORI SISTEM (SYSTEM THEORY)

Pernahkah Anda mengamati sebuah ekosistem hutan hujan? Tidak ada satu pohon, serangga, atau hewan pun yang dapat dipahami secara terpisah. Kehidupan seekor jaguar bergantung pada populasi mangsanya, yang bergantung pada vegetasi, yang bergantung pada siklus air dan nutrisi tanah, yang semuanya dipengaruhi oleh iklim global. Ini adalah sebuah jaringan ketergantungan yang rumit dan dinamis di mana setiap elemen memengaruhi dan dipengaruhi oleh elemen lainnya. Sekarang, bagaimana jika kita memandang sebuah organisasi, sebuah perusahaan, rumah sakit, atau universitas, dengan cara yang sama? Bukan sebagai mesin yang dirancang dengan presisi, juga bukan sekadar kumpulan individu dengan kebutuhan psikologis, melainkan sebagai sebuah organisme hidup yang kompleks dan bernapas di dalam sebuah lingkungan yang lebih besar.

Inilah pergeseran paradigma radikal yang ditawarkan oleh Teori Sistem. Aliran pemikiran ini tidak lahir dari dalam studi manajemen, melainkan diimpor dari disiplin ilmu lain seperti

biologi, sibernetika, dan teknik pada pertengahan abad ke-20. Para pemikirnya, seperti ahli biologi Ludwig von Bertalanffy, menyadari bahwa ada prinsip-prinsip keterorganisasian yang berlaku universal untuk semua jenis “sistem”, baik itu sel biologis, sistem tata surya, maupun sistem sosial. Ketika diterapkan pada studi administrasi, perspektif ini secara fundamental mengubah cara kita melihat dan menganalisis organisasi.

Teori Sistem menantang asumsi yang paling mendasar dari semua teori sebelumnya. Baik Teori Klasik maupun Teori Perilaku, dengan segala perbedaannya, secara implisit memperlakukan organisasi sebagai “sistem tertutup”. Mereka memfokuskan analisis mereka pada apa yang terjadi *di dalam* batas-batas organisasi, struktur internal, efisiensi tugas, atau dinamika kelompok, dan sebagian besar mengabaikan dunia luar. Teori Sistem merobek dinding imajiner ini, dengan menyatakan bahwa sebuah organisasi tidak dapat dipahami sama sekali tanpa memahami interaksinya yang konstan dan kritis dengan lingkungannya.

Bab ini akan membawa kita pada sebuah perjalanan untuk melihat organisasi melalui lensa holistik ini. Kita akan memulai dengan membongkar konsep-konsep dasar Teori Sistem itu sendiri. Kita akan belajar bahasa barunya, mendefinisikan istilah-istilah seperti sistem, subsistem, dan lingkungan. Kita akan menelusuri alur kehidupan sebuah sistem melalui siklus *input*, *proses*, *output*, dan umpan balik, sebuah model dinamis yang menggambarkan bagaimana organisasi mengubah sumber daya dari lingkungan menjadi hasil yang bernilai.

Fokus utama kita akan tertuju pada konsep organisasi sebagai “sistem terbuka”. Ini adalah inti dari kontribusi teori ini pada studi administrasi. Kita akan menjelajahi bagaimana kelangsungan hidup sebuah organisasi bergantung pada kemampuannya untuk berinteraksi secara efektif dengan lingkungan eksternal, untuk

mendapatkan sumber daya, menanggapi tekanan pasar, dan beradaptasi dengan perubahan teknologi atau politik. Konsep-konsep seperti entropi dan ekuifinalitas akan membantu kita memahami mengapa beberapa organisasi layu dan mati, sementara yang lain mampu bertahan dan bahkan berkembang dalam menghadapi ketidakpastian.

Selanjutnya, kita akan mengklasifikasikan berbagai jenis sistem, membedakan antara sistem terbuka dan tertutup, sederhana dan kompleks, serta yang paling relevan untuk desain organisasi, sistem mekanistik dan organik. Tipologi ini memberikan kerangka kerja untuk memahami mengapa struktur organisasi yang kaku dan birokratis mungkin efektif di lingkungan yang stabil, tetapi bisa menjadi bencana di lingkungan yang bergejolak, yang menuntut fleksibilitas dan adaptasi.

Namun, seperti semua teori, Teori Sistem juga memiliki keterbatasan. Kita akan secara kritis mengevaluasi kelemahannya, terutama kecenderungannya untuk menjadi terlalu abstrak dan kurangnya fokus pada interaksi manusia yang menjadi pusat perhatian Teori Perilaku. Meskipun ia memberikan “gambaran besar” yang kuat, ia terkadang kehilangan detail-detail manusiawi yang penting.

Terakhir, kita akan melihat bagaimana kerangka kerja konseptual yang tampaknya abstrak ini memiliki penerapan yang sangat praktis di dunia nyata. Dari pengelolaan rantai pasokan global yang kompleks, analisis alur kerja untuk meningkatkan efisiensi layanan, hingga perumusan perencanaan strategis yang berbasis lingkungan, jejak pemikiran sistem ada di mana-mana dalam praktik manajemen modern.

Secara keseluruhan, Teori Sistem tidak menawarkan resep manajerial yang mudah. Sebaliknya, ia menawarkan cara berpikir yang baru. Ia mengajak para manajer dan administrator untuk

berhenti melihat departemen-departemen secara terpisah dan mulai melihat keterkaitan, untuk berhenti berfokus hanya pada masalah internal dan mulai melihat ke luar jendela pada dinamika lingkungan, dan untuk berhenti mencari solusi sederhana untuk masalah yang kompleks. Ia adalah undangan untuk menghargai kompleksitas dan keterhubungan, sebuah keterampilan berpikir yang menjadi semakin penting di dunia yang semakin saling bergantung.

## 6.1 Konsep Dasar Teori Sistem

Untuk memahami bagaimana Teori Sistem merevolusi pemikiran administrasi, kita harus terlebih dahulu menguasai kosakata dan kerangka kerja dasarnya. Konsep-konsep ini, yang sebagian besar dipinjam dari biologi dan ilmu-ilmu fisik, menyediakan seperangkat alat analitis baru untuk membedah anatomi dan fisiologi organisasi. Inti dari pendekatan ini adalah melihat dunia, dan organisasi di dalamnya, bukan sebagai kumpulan objek yang terisolasi, tetapi sebagai jaringan hubungan dan proses yang saling terkait.

*Analogi/Contoh Kasus:* Pikirkan tentang sebuah mobil modern. Ia adalah sebuah **sistem** yang dirancang untuk mencapai tujuan transportasi. Ia terdiri dari berbagai **subsistem** yang saling bergantung: mesin, transmisi, pengereman, dan kelistrikan. Kegagalan satu subsistem (misalnya, rem) dapat menyebabkan kegagalan seluruh sistem. Mobil mengambil **input** dari lingkungannya (bensin, udara), melakukan **proses** transformasi (pembakaran internal), dan menghasilkan **output** (gerakan, panas, emisi). Dasbor mobil memberikan **umpan balik** (*feedback*) kepada pengemudi (kecepatan, level bahan bakar), yang memungkinkan pengemudi untuk mengatur input (menekan pedal gas) dan menjaga agar sistem tetap terkendali. Mobil adalah bagian dari **supersistem** yang lebih besar, yaitu sistem lalu lintas,

dan beroperasi dalam **lingkungan** yang lebih luas yang mencakup kondisi jalan, cuaca, dan peraturan.

### 6.1.1 Pengertian Sistem

Dalam pengertian yang paling mendasar, sebuah **sistem** didefinisikan sebagai seperangkat komponen atau bagian yang saling berhubungan (*interrelated*) dan saling bergantung (*interdependent*) yang diatur sedemikian rupa sehingga menghasilkan sebuah kesatuan yang utuh (*a unified whole*). Definisi ini mengandung beberapa ide kunci. Pertama, adalah adanya komponen atau bagian. Kedua, dan ini yang paling penting, adalah adanya hubungan dan interaksi di antara komponen-komponen tersebut. Komponen-komponen itu sendiri tidak sepenting pola interaksi di antara mereka. Sebuah tumpukan suku cadang mobil bukanlah sebuah sistem mobil; hanya ketika suku cadang tersebut dirakit dan dihubungkan dengan benar barulah ia menjadi sebuah sistem yang berfungsi.

Konsep sentral dalam Teori Sistem adalah **holisme**, sebuah gagasan yang sering diringkas dengan frasa “keseluruhan lebih besar daripada jumlah bagian-bagiannya”. Ini berarti bahwa sebuah sistem memiliki karakteristik dan perilaku yang tidak dapat ditemukan pada komponen-komponennya jika dianalisis secara terpisah. Fenomena ini juga dikenal sebagai **sinergi**. Misalnya, dua orang yang bekerja sama dalam sebuah tim dapat menghasilkan solusi yang lebih kreatif dan efektif (sinergi) daripada jika kedua orang tersebut bekerja sendiri-sendiri dan hasilnya digabungkan. Dalam sebuah organisasi, sinergi dapat muncul dari koordinasi yang efektif antara departemen pemasaran dan produksi, menciptakan produk yang lebih berhasil daripada yang bisa mereka capai secara terpisah.

Teori Sistem, seperti yang dirumuskan oleh Ludwig von Bertalanffy (1968), seorang ahli biologi Austria, adalah sebuah

upaya untuk mengembangkan “Teori Sistem Umum” (*General System Theory*). Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi prinsip-prinsip universal yang mengatur perilaku sistem, terlepas dari sifat komponen-komponennya (apakah itu atom, sel, manusia, atau bintang). Dengan demikian, Teori Sistem memberikan sebuah bahasa dan kerangka kerja lintas disiplin untuk mempelajari kompleksitas yang terorganisir.

Ketika diterapkan pada organisasi, pendekatan sistem berarti kita berhenti melihat organisasi sebagai kumpulan departemen atau individu yang terpisah. Sebaliknya, kita melihatnya sebagai satu kesatuan yang terintegrasi. Keputusan yang dibuat di departemen keuangan akan memengaruhi departemen sumber daya manusia, yang akan memengaruhi departemen operasi, dan seterusnya. Seorang manajer yang berpikir secara sistemik akan selalu mempertimbangkan dampak berantai (*ripple effect*) dari setiap tindakan di seluruh organisasi, bukan hanya di dalam unit kerjanya sendiri.

### 6.1.2 Subsistem, Supersistem, dan Lingkungan

Tidak ada sistem yang ada dalam isolasi (kecuali mungkin seluruh alam semesta). Setiap sistem adalah bagian dari sistem yang lebih besar dan sering kali terdiri dari sistem-sistem yang lebih kecil. Konsep hierarki ini sangat penting untuk analisis sistem.

**Subsistem:** Ini adalah komponen-komponen atau bagian-bagian yang membentuk sistem utama. Setiap subsistem itu sendiri adalah sebuah sistem, tetapi ia juga merupakan bagian fungsional dari sistem yang lebih besar. Dalam sebuah universitas (sistem), fakultas, departemen administrasi, dan perpustakaan adalah contoh-contoh subsistem. Dalam sebuah perusahaan (sistem), departemen produksi, pemasaran, keuangan, dan R&D adalah subsistem. Interaksi dan koordinasi antar subsistem ini, yang

disebut sebagai *interdependency*, sangat penting bagi kesehatan sistem secara keseluruhan. Misalnya, departemen pemasaran bergantung pada departemen produksi untuk menyediakan produk yang akan dijual, sementara departemen produksi bergantung pada departemen pemasaran untuk memberikan perkiraan penjualan yang akurat.

**Supersistem (atau Suprasistem):** Ini adalah sistem yang lebih besar di mana sistem yang kita analisis menjadi salah satu komponennya. Sebuah perusahaan adalah bagian dari supersistem yang lebih besar, yaitu industrinya. Industri tersebut, pada gilirannya, adalah bagian dari supersistem ekonomi nasional, yang merupakan bagian dari supersistem ekonomi global. Memahami posisi sebuah sistem di dalam supersistemnya membantu kita memahami tekanan, peluang, dan batasan yang lebih luas yang dihadapinya.

**Lingkungan (*Environment*):** Segala sesuatu yang berada di luar batas sistem disebut sebagai lingkungannya. Lingkungan adalah sumber dari semua input yang dibutuhkan sistem dan merupakan tujuan dari semua outputnya. Lingkungan menyediakan sumber daya, memberlakukan batasan, dan menciptakan ketidakpastian. Untuk sebuah perusahaan, lingkungan mencakup pesaing, pelanggan, pemasok, pemerintah (regulasi), kondisi ekonomi, tren teknologi, dan nilai-nilai sosial budaya.

**Batas (*Boundary*):** Setiap sistem memiliki batas yang memisahkannya dari lingkungannya. Batas ini menentukan apa yang menjadi bagian dari sistem dan apa yang tidak. Dalam sistem fisik, batas ini jelas (misalnya, kulit manusia atau dinding pabrik). Dalam sistem sosial seperti organisasi, batas ini lebih bersifat konseptual dan permeabel. Batas ini menyaring input dari dan output ke lingkungan. Tingkat permeabilitas batas inilah yang menentukan apakah sebuah sistem bersifat terbuka atau tertutup.

### 6.1.3 Input, Proses, Output, dan Umpan Balik

Model ini adalah kerangka kerja paling dasar untuk memahami bagaimana sebuah sistem beroperasi secara dinamis. Ia menggambarkan siklus di mana sebuah sistem mengambil sesuatu, melakukan sesuatu padanya, dan menghasilkan sesuatu yang lain.

**Input:** Ini adalah sumber daya atau energi yang diambil sistem dari lingkungannya untuk menopang dirinya sendiri dan menghasilkan output. Dalam sebuah organisasi bisnis, input utama meliputi bahan baku, modal finansial, sumber daya manusia (keterampilan dan tenaga kerja), teknologi, dan informasi. Tanpa aliran input yang berkelanjutan, sistem tidak dapat berfungsi.

**Proses (juga disebut Transformasi atau *Throughput*):** Ini adalah aktivitas-aktivitas internal sistem yang mengubah input menjadi output. Ini adalah “kotak hitam” di mana pekerjaan sebenarnya dilakukan. Dalam sebuah pabrik, prosesnya adalah manufaktur dan perakitan. Di sebuah rumah sakit, prosesnya adalah diagnosis dan perawatan medis. Di sebuah universitas, prosesnya adalah pengajaran dan penelitian. Efisiensi dan efektivitas proses transformasi ini adalah fokus utama dari banyak teori manajemen internal.

**Output:** Ini adalah hasil, produk, atau layanan yang dikirim oleh sistem kembali ke lingkungannya. Output dari sebuah pabrik mobil adalah mobil, sementara output dari sebuah firma hukum adalah nasihat hukum. Output juga bisa berupa hal-hal yang tidak diinginkan, seperti limbah polusi atau karyawan yang tidak puas yang meninggalkan perusahaan. Kelangsungan hidup sistem bergantung pada apakah lingkungannya (misalnya, pelanggan) menganggap output tersebut bernilai dan bersedia menukarnya dengan sumber daya (misalnya, uang) yang kemudian dapat digunakan sebagai input baru.

**Umpan Balik (*Feedback*):** Ini adalah komponen yang membuat model ini menjadi sebuah siklus yang dinamis dan terkendali. Umpan balik adalah informasi tentang output atau tentang proses itu sendiri yang dikembalikan ke sistem, yang memungkinkannya untuk mengevaluasi dan menyesuaikan tindakannya. Ada dua jenis umpan balik. **Umpan balik negatif** adalah umpan balik korektif yang membantu sistem mempertahankan keadaan stabil (*homeostasis*). Contohnya adalah termostat yang mematikan pemanas saat ruangan terlalu panas. Dalam organisasi, ini bisa berupa laporan penjualan yang menurun yang mendorong manajer untuk mengubah strategi pemasaran. **Umpan balik positif** adalah umpan balik yang memperkuat atau mengamplifikasi penyimpangan, yang dapat menyebabkan perubahan atau pertumbuhan. Contohnya adalah berita positif tentang produk baru yang mendorong perusahaan untuk menginvestasikan lebih banyak sumber daya dalam pengembangannya. Mekanisme umpan balik sangat penting untuk pembelajaran dan adaptasi sistem.

## 6.2 Organisasi sebagai Sistem Terbuka

Kontribusi paling signifikan dari Teori Sistem terhadap studi administrasi adalah penekanannya pada konsep “sistem terbuka”. Ide ini, yang dipopulerkan oleh para ahli teori organisasi seperti Daniel Katz dan Robert Kahn dalam buku mereka *The Social Psychology of Organizations* (1966), secara fundamental mengubah cara para manajer dan akademisi memandang hubungan antara sebuah organisasi dan dunianya. Organisasi tidak lagi dilihat sebagai entitas yang mandiri dan terisolasi, melainkan sebagai organisme yang hidup dan bernapas, yang kelangsungan hidupnya sepenuhnya bergantung pada pertukaran yang konstan dan dinamis dengan lingkungannya.

**Analogi/Contoh Kasus:** Pikirkan sebuah restoran di pusat kota yang ramai. Restoran ini adalah sebuah **sistem terbuka**

par excellence. Ia harus terus-menerus **berinteraksi dengan lingkungannya** untuk bertahan hidup. Ia menarik **input** seperti bahan-bahan segar dari pemasok, koki dan pelayan dari pasar tenaga kerja, dan pelanggan dari jalanan. Di dalam, ia melakukan **proses** transformasi, memasak dan melayani. Ia menghasilkan **output** berupa makanan lezat dan pengalaman bersantap. Kelangsungan hidupnya bergantung pada **umpan balik** dari lingkungan: ulasan online, jumlah pelanggan yang kembali, dan tren kuliner baru. Jika muncul pesaing baru di seberang jalan atau jika selera pelanggan berubah (misalnya, menjadi lebih sadar kesehatan), restoran tersebut harus **beradaptasi** dengan mengubah menunya atau strateginya, jika tidak, ia akan menghadapi **entropi** dan akhirnya tutup.

### 6.2.1 Interaksi dengan Lingkungan

Ciri utama dari sistem terbuka adalah adanya batas yang permeabel (*permeable boundary*). Batas ini memungkinkan adanya pertukaran dua arah yang berkelanjutan antara sistem dan lingkungannya. Interaksi ini bukan sekadar pilihan; ia adalah sebuah keharusan untuk kelangsungan hidup. Organisasi, sebagai sistem terbuka, terlibat dalam siklus input-proses-output yang tiada henti, yang sepenuhnya bergantung pada lingkungan.

Pertama, organisasi harus mengimpor berbagai bentuk energi atau input dari lingkungan. Ini termasuk sumber daya finansial (dari investor atau pelanggan), sumber daya manusia (karyawan), bahan baku (dari pemasok), dan informasi (tentang teknologi baru, preferensi pasar, atau peraturan pemerintah). Kemampuan sebuah organisasi untuk secara efektif mengidentifikasi, menarik, dan mengamankan input-input penting ini adalah penentu utama keberhasilannya. Sebuah perusahaan tidak dapat membuat produk tanpa bahan baku, dan sebuah rumah sakit tidak dapat berfungsi tanpa dokter dan perawat.

Kedua, setelah input diubah melalui proses internal, organisasi harus mengeksport outputnya kembali ke lingkungan. Output ini harus diterima dan dianggap bernilai oleh lingkungan agar siklus dapat berlanjut. Sebuah perusahaan harus meyakinkan pelanggan untuk membeli produknya, dan sebuah organisasi nirlaba harus menunjukkan kepada para donatur bahwa program-programnya menciptakan dampak sosial yang positif. Jika lingkungan menolak output dari suatu sistem, misalnya, jika produk dianggap ketinggalan zaman atau layanan dianggap buruk, maka sistem tersebut tidak akan menerima sumber daya baru (dalam bentuk pendapatan atau dukungan) untuk melanjutkan siklusnya.

Interaksi ini menciptakan hubungan saling ketergantungan yang kompleks. Sebuah organisasi tidak hanya dipengaruhi oleh lingkungannya; ia juga berusaha untuk memengaruhi lingkungannya. Melalui periklanan, lobi politik, atau inovasi, organisasi secara aktif mencoba membentuk preferensi pelanggan, peraturan pemerintah, dan lanskap kompetitif untuk keuntungannya sendiri. Oleh karena itu, mengelola interaksi dengan lingkungan, melalui fungsi-fungsi seperti pemasaran, hubungan masyarakat, dan perencanaan strategis, menjadi salah satu tugas paling krusial bagi manajemen puncak.

### 6.2.2 Adaptasi terhadap Perubahan

Karena organisasi sangat bergantung pada lingkungannya, dan karena lingkungan itu sendiri terus berubah, maka adaptasi menjadi kunci untuk kelangsungan hidup jangka panjang. Sistem terbuka harus memiliki kapasitas untuk merasakan perubahan di lingkungannya dan menyesuaikan struktur serta proses internalnya sebagai respons. Teori Sistem memperkenalkan beberapa konsep penting untuk menjelaskan proses adaptasi ini.

**Entropi dan Negentropi:** Dalam ilmu fisika, hukum kedua termodinamika menyatakan bahwa semua sistem tertutup

cenderung bergerak menuju entropi, sebuah keadaan kekacauan, disorganisasi, dan akhirnya kematian atau kehabisan energi. Jika sebuah organisasi menutup diri dari lingkungannya, mengabaikan pelanggan, teknologi baru, dan pesaing, ia akan mengalami proses entropi ini. Namun, sistem terbuka memiliki kemampuan unik untuk melawan entropi dengan mengimpor lebih banyak energi dan informasi dari lingkungan daripada yang mereka keluarkan. Proses ini disebut **negentropi** (entropi negatif). Dengan terus-menerus mengisi kembali sumber dayanya, merekrut talenta baru, dan mempelajari ide-ide baru, organisasi dapat memperbaiki, memperbarui, dan bahkan menumbuhkan kompleksitasnya, sehingga menunda proses entropi tanpa batas waktu.

**Homeostasis (atau Keseimbangan Dinamis):** Sistem terbuka berusaha untuk mempertahankan “keadaan stabil” (*steady state*) atau keseimbangan di tengah-tengah gejolak lingkungan. Ini tidak berarti bahwa sistem itu statis. Sebaliknya, ia berada dalam keadaan keseimbangan dinamis, terus-menerus melakukan penyesuaian internal kecil untuk menjaga karakternya yang esensial tetap utuh. Misalnya, jika pemasok utama bangkrut, sebuah perusahaan akan dengan cepat mencari pemasok baru untuk menjaga agar lini produksinya tetap berjalan. Mekanisme umpan balik negatif adalah kunci untuk homeostasis.

**Diferensiasi dan Integrasi:** Seiring waktu, sistem terbuka cenderung menjadi lebih kompleks melalui proses **diferensiasi**. Artinya, mereka mengembangkan subsistem-subsistem yang lebih terspesialisasi untuk menangani tugas-tugas atau bagian-bagian lingkungan tertentu (misalnya, menciptakan departemen R&D untuk melacak perubahan teknologi). Namun, semakin tinggi diferensiasi, semakin besar pula kebutuhan akan **integrasi**, yaitu, mekanisme koordinasi untuk memastikan bahwa semua subsistem yang terspesialisasi ini bekerja sama menuju tujuan

bersama. Tantangan utama bagi organisasi yang berkembang adalah menyeimbangkan diferensiasi dan integrasi.

**Ekuifinalitas (*Equifinality*):** Ini adalah salah satu konsep yang paling membebaskan dalam Teori Sistem. Ia menyatakan bahwa dalam sistem terbuka, tujuan akhir yang sama dapat dicapai dari kondisi awal yang berbeda dan melalui berbagai jalur yang berbeda. Ini adalah penolakan langsung terhadap gagasan “satu cara terbaik” dari Teori Klasik. Dua perusahaan dapat mencapai tingkat profitabilitas yang sama, meskipun satu perusahaan berfokus pada inovasi produk yang superior sementara yang lain berfokus pada efisiensi operasional yang tak tertandingi. Konsep ini menyoroti pentingnya fleksibilitas strategis dan mengakui bahwa tidak ada resep tunggal untuk kesuksesan organisasi.

### 6.2.3 Pentingnya Aliran Informasi

Jika sumber daya material dan manusia adalah otot dan tulang organisasi sebagai sistem terbuka, maka informasi adalah sistem sarafnya. Aliran informasi yang efektif sangat penting untuk semua aspek fungsi sistem, terutama untuk interaksi dengan lingkungan dan adaptasi terhadap perubahan. Informasi adalah medium yang melaluinya sistem belajar dan mengatur dirinya sendiri.

Pertama, informasi mengalir masuk ke dalam sistem dari lingkungan. Ini bisa dalam bentuk data riset pasar, laporan tentang aktivitas pesaing, artikel tentang teknologi baru, atau keluhan dari pelanggan. Proses ini, yang sering disebut **pemindaian lingkungan** (*environmental scanning*), sangat penting bagi sistem untuk mendeteksi peluang dan ancaman. Organisasi yang gagal memperhatikan sinyal-sinyal informasi dari lingkungannya berisiko menjadi tidak relevan.

Kedua, informasi harus mengalir secara efisien *di antara* subsistem-subsistem di dalam organisasi. Departemen penjualan

perlu mengomunikasikan preferensi pelanggan kepada departemen desain produk. Departemen produksi perlu menginformasikan departemen keuangan tentang kebutuhan anggaran. Kegagalan dalam komunikasi internal dapat menyebabkan subsistem-subsistem bekerja dengan tujuan yang saling bertentangan, merusak sinergi dan efisiensi sistem secara keseluruhan.

Ketiga, informasi mengalir kembali ke sistem dalam bentuk **umpan balik** (*feedback*). Seperti yang telah dibahas, umpan balik tentang kinerja output memungkinkan sistem untuk membandingkan hasil aktualnya dengan hasil yang diinginkan dan melakukan penyesuaian yang diperlukan. Tanpa umpan balik yang akurat dan tepat waktu, baik dari sumber internal (misalnya, data kontrol kualitas) maupun eksternal (misalnya, survei kepuasan pelanggan), sebuah organisasi akan “terbang buta”, tidak mampu belajar dari kesalahan atau mengulangi keberhasilannya.

Dalam pandangan Teori Sistem, manajemen pada dasarnya adalah sebuah profesi pemrosesan informasi. Tugas-tugas utama manajer, membuat keputusan, merencanakan, dan mengendalikan, semuanya bergantung pada perolehan, interpretasi, dan penyebaran informasi. Oleh karena itu, desain sistem informasi organisasi dan budaya komunikasi menjadi sama pentingnya dengan desain struktur hierarkisnya.

### 6.3 Jenis-jenis Sistem

Meskipun Teori Sistem Umum berupaya menemukan prinsip-prinsip universal, para ahli teori organisasi dengan cepat menyadari bahwa tidak semua sistem diciptakan sama. Organisasi bervariasi secara dramatis dalam hal kompleksitas, interaksi dengan lingkungan, dan sifat proses internal mereka. Mengembangkan tipologi atau klasifikasi sistem membantu membuat teori yang abstrak ini menjadi lebih konkret dan berguna untuk analisis organisasi. Klasifikasi ini memungkinkan kita untuk

mencocokkan jenis sistem tertentu dengan kondisi lingkungan dan gaya manajemen yang paling sesuai.

**Analogi/Contoh Kasus:** Bandingkan dua jenis kapal: sebuah kapal feri yang berlayar di rute tetap bolak-balik melintasi selat yang tenang, dan sebuah kapal layar penjelajah samudra yang berlayar mengelilingi dunia. Kapal feri beroperasi sebagai **sistem yang relatif tertutup, sederhana, dan mekanistik**. Lingkungannya dapat diprediksi, tujuannya tetap, dan operasinya sangat terstandarisasi dan hierarkis. Kapal layar penjelajah, sebaliknya, adalah **sistem yang sangat terbuka, kompleks, dan organik**. Ia harus terus-menerus beradaptasi dengan lingkungan yang tidak dapat diprediksi (cuaca, arus, politik pelabuhan), menavigasi rute yang fleksibel, dan mengandalkan kru yang terkoordinasi secara ketat namun mampu berimprovisasi. Struktur komandonya harus lebih cair untuk menanggapi krisis yang tiba-tiba. Keduanya adalah sistem, tetapi jenisnya sangat berbeda dan membutuhkan cara pengelolaan yang berbeda pula.

### 6.3.1 Sistem Terbuka dan Sistem Tertutup

Ini adalah dikotomi paling fundamental dalam Teori Sistem. Seperti yang telah disinggung sebelumnya, perbedaan utamanya terletak pada sifat batas sistem dan tingkat interaksinya dengan lingkungan.

**Sistem Tertutup (*Closed System*):** Sistem tertutup secara teoretis tidak berinteraksi dengan lingkungannya. Ia memiliki batas yang kaku dan tidak dapat ditembus (*impermeable*). Ia tidak mengimpor energi atau informasi, juga tidak mengekspor apa pun. Akibatnya, sistem tertutup cenderung bergerak menuju entropi, kehabisan energi, dan akhirnya berhenti berfungsi. Dalam ilmu sosial, sistem tertutup yang murni sebenarnya tidak ada. Namun, konsep ini berguna sebagai titik akhir sebuah spektrum. Teori Klasik (Manajemen Ilmiah dan Aliran Administrasi) sering dikritik

karena secara implisit memperlakukan organisasi sebagai sistem tertutup. Mereka berfokus pada optimalisasi efisiensi internal tanpa banyak memperhatikan gejala lingkungan eksternal.

**Sistem Terbuka (*Open System*):** Sebaliknya, sistem terbuka secara aktif berinteraksi dengan lingkungannya. Batasnya permeabel, memungkinkan pertukaran energi, informasi, dan sumber daya secara terus-menerus. Semua organisasi dan sistem sosial pada dasarnya adalah sistem terbuka. Kelangsungan hidup mereka bergantung pada kemampuan mereka untuk beradaptasi dengan perubahan lingkungan. Teori Sistem, Teori Kontingensi, dan pendekatan strategis modern semuanya memandang organisasi sebagai sistem terbuka. Perbedaan antara kedua jenis sistem ini adalah salah satu pergeseran konseptual terpenting dalam sejarah pemikiran manajemen.

### 6.3.2 Sistem Sederhana dan Sistem Kompleks

Klasifikasi ini berkaitan dengan struktur internal sistem, jumlah komponennya dan sifat interaksi di antara mereka.

**Sistem Sederhana (*Simple System*):** Sistem sederhana memiliki sedikit komponen, dan hubungan di antara komponen-komponen tersebut terbatas dan dapat diprediksi. Perilaku sistem secara keseluruhan relatif mudah dipahami dengan memahami bagian-bagiannya. Contoh mekanismenya adalah tuas atau katrol. Contoh organisasionalnya mungkin sebuah kedai kopi kecil milik keluarga, di mana hanya ada beberapa karyawan, perannya jelas, dan interaksinya langsung.

**Sistem Kompleks (*Complex System*):** Sistem kompleks memiliki banyak komponen, dan komponen-komponen tersebut saling berinteraksi dalam banyak cara yang berbeda dan sering kali tidak dapat diprediksi. Hubungan di antara bagian-bagiannya tidak linear, yang berarti perubahan kecil pada satu bagian dapat menyebabkan efek yang besar dan tidak terduga di bagian

lain (ini kadang-kadang disebut “efek kupu-kupu”). Perilaku sistem secara keseluruhan tidak dapat diprediksi hanya dengan menganalisis bagian-bagiannya secara terpisah. Organisasi besar seperti perusahaan multinasional, pemerintah kota, atau jaringan rumah sakit adalah contoh sistem yang sangat kompleks. Mengelola sistem kompleks membutuhkan pendekatan yang berbeda dari mengelola sistem sederhana; ia menuntut fleksibilitas, pemantauan umpan balik yang konstan, dan kesadaran akan konsekuensi yang tidak diinginkan.

### 6.3.3 Sistem Mekanistik dan Sistem Organik

Tipologi ini, yang dikembangkan oleh Tom Burns dan G.M. Stalker (1961) melalui studi mereka terhadap perusahaan-perusahaan elektronik di Inggris, secara langsung menghubungkan Teori Sistem dengan desain organisasi. Mereka menemukan bahwa struktur organisasi yang paling efektif bergantung pada tingkat stabilitas lingkungannya.

**Sistem Mekanistik (*Mechanistic System*):** Struktur mekanistik sangat mirip dengan birokrasi tipe ideal Weber. Ia paling cocok untuk lingkungan yang stabil dan dapat diprediksi. Ciri-cirinya meliputi:

- Tugas-tugas yang sangat terspesialisasi dan didefinisikan secara kaku.
- Struktur hierarkis yang jelas dengan kontrol terpusat.
- Komunikasi yang terutama bersifat vertikal (atas-bawah).
- Penekanan kuat pada aturan, prosedur, dan loyalitas formal.
- Contoh: Organisasi pemerintahan tradisional, pabrik produksi massal di era pertengahan abad ke-20.

Sistem mekanistik efisien dalam menjalankan tugas-tugas rutin, tetapi sangat lambat dan tidak efektif dalam beradaptasi dengan perubahan.

**Sistem Organik (*Organic System*):** Struktur organik, sebaliknya, lebih cair, fleksibel, dan adaptif. Ia paling cocok untuk lingkungan yang tidak stabil, bergejolak, dan cepat berubah. Ciri-cirinya meliputi:

- Tugas-tugas yang didefinisikan secara lebih luas dan dapat disesuaikan kembali melalui interaksi tim.
- Struktur yang lebih datar, seperti jaringan, dengan kontrol dan wewenang yang terdesentralisasi.
- Komunikasi yang bersifat lateral (horizontal) dan menyebar ke seluruh jaringan.
- Penekanan pada pengetahuan, keahlian, dan komitmen terhadap tujuan bersama, bukan pada kepatuhan terhadap aturan formal.
- Contoh: Perusahaan *startup* teknologi, tim R&D, atau satuan tugas krisis.

Sistem organik mungkin kurang efisien untuk tugas-tugas rutin, tetapi jauh lebih unggul dalam hal inovasi dan kemampuan merespons tantangan-tantangan baru. Tipologi Burns dan Stalker adalah aplikasi langsung dari pemikiran sistem: ia menunjukkan bahwa desain internal sebuah sistem (organisasi) harus mencerminkan sifat lingkungannya. Ini menjadi dasar bagi Teori Kontingensi, yang akan dibahas di bab berikutnya.

## KESIMPULAN

Bab keenam ini telah memperkenalkan Teori Sistem sebagai sebuah pergeseran paradigma fundamental dalam studi administrasi, menjauh dari model organisasi sebagai mesin yang tertutup menuju model organisme yang terbuka. Dengan meminjam konsep dari biologi dan sibernetika, teori ini menyediakan sebuah bahasa dan kerangka kerja holistik untuk memahami organisasi sebagai kesatuan dari subsistem-subsistem yang saling bergantung, yang terus-menerus berinteraksi dengan lingkungannya untuk

bertahan hidup. Konsep inti dari siklus *input*, proses transformasi, *output*, dan umpan balik memberikan model dinamis tentang bagaimana organisasi berfungsi dan beradaptasi.

Kontribusi utama dari Teori Sistem adalah penekanannya pada organisasi sebagai “sistem terbuka”. Wawasan ini menempatkan lingkungan eksternal, dengan segala peluang, ancaman, dan ketidakpastiannya, di pusat analisis manajerial. Konsep-konsep seperti negentropi, homeostasis, dan ekuifinalitas membantu menjelaskan bagaimana organisasi dapat melawan kekacauan, mempertahankan stabilitas, dan menemukan berbagai jalur menuju kesuksesan. Lebih jauh lagi, tipologi sistem, khususnya perbedaan antara struktur mekanistik dan organik, memberikan hubungan langsung antara sifat lingkungan dan desain organisasi yang paling efektif, menjadi jembatan penting menuju Teori Kontingensi.

Meskipun demikian, Teori Sistem tidak luput dari kritik. Kekuatannya dalam memberikan gambaran besar yang holistik juga merupakan kelemahannya. Sifatnya yang sangat abstrak sering kali membuatnya sulit untuk diterapkan secara langsung oleh para praktisi, dan fokusnya pada struktur dan aliran sering kali mengabaikan kompleksitas perilaku manusia, motivasi, politik, dan budaya, yang telah menjadi pusat perhatian dari aliran-aliran sebelumnya.

Pada akhirnya, warisan terbesar Teori Sistem bukanlah serangkaian pedoman praktis, melainkan sebuah cara berpikir, “pemikiran sistemik”. Ia melatih para administrator untuk melihat keterkaitan, mengantisipasi konsekuensi yang tidak diinginkan, dan memahami bahwa organisasi tidak dapat dikelola dalam ruang hampa. Di dunia yang semakin terglobalisasi dan saling terhubung, kemampuan untuk berpikir secara sistemik bukan lagi sebuah kemewahan intelektual, melainkan sebuah keterampilan bertahan hidup yang esensial. Dengan pemahaman bahwa “tidak

ada satu cara terbaik” dan bahwa efektivitas bergantung pada lingkungan, kita sekarang siap untuk menjelajahi pengembangan logis berikutnya dari pemikiran ini: Teori Kontingensi.

## DAFTAR PUSTAKA BAB

- Ackoff, R. L. (1999). *Ackoff's best: His classic writings on management*. John Wiley & Sons.
- Ashmos, D. P., & Huber, G. P. (1987). The systems paradigm in organization theory: Correcting the record and suggesting the future. *Academy of Management Review*, 12(4), 607-621. <https://doi.org/10.5465/amr.1987.4306593>
- Bertalanffy, L. von. (1968). *General system theory: Foundations, development, applications*. George Braziller.
- Burns, T., & Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. Tavistock.
- Kast, F. E., & Rosenzweig, J. E. (1972). General systems theory: Applications for organization and management. *Academy of Management Journal*, 15(4), 447-465. <https://doi.org/10.2307/255141>
- Katz, D., & Kahn, R. L. (1966). *The social psychology of organizations*. John Wiley & Sons.
- Laszlo, E. (2021). The systems view of the world: A holistic vision for our time. *Systems Research and Behavioral Science*, 38(4), 499-506. <https://doi.org/10.1002/sres.2818>
- Mele, C., Pels, J., & Polese, F. (2010). A brief review of systems theories and their managerial applications. *Service Science*, 2(1-2), 126-135. <https://doi.org/10.1287/serv.2.1.2.126>
- Midgley, G. (2022). Reflections on the development of systemic thinking. *Systems*, 10(6), 249. <https://doi.org/10.3390/systems10060249>
- Scott, W. R. (2003). *Organizations: Rational, natural, and open systems* (5th ed.). Prentice Hall.

- Senge, P. M. (2006). *The fifth discipline: The art & practice of the learning organization* (Revised ed.). Doubleday/Currency.
- Skyttner, L. (2005). *General systems theory: Problems, perspectives, practice* (2nd ed.). World Scientific Publishing.
- Treadwell, D., & Treadwell, J. B. (2021). *Public relations and the systems model: A half-century of theory and research*. Routledge.
- Wren, D. A., & Bedeian, A. G. (2020). *The evolution of management thought* (8th ed.). Wiley.
- Zuzul, T., & Tripsas, M. (2020). Start-up inertia versus flexibility: The role of founder identity in a nascent industry. *Administrative Science Quarterly*, 65(2), 437-474. <https://doi.org/10.1177/0001839219853381> (Contoh penerapan konsep adaptasi di lingkungan dinamis).



## BAB 7

# TEORI KONTINGENSI (CONTINGENCY THEORY)

Apakah ada satu resep rahasia untuk kesuksesan organisasi? Satu formula ajaib untuk struktur yang sempurna, atau satu gaya kepemimpinan yang dijamin berhasil di mana saja? Selama lebih dari setengah abad, para manajer dan akademisi mencari “cawan suci” ini. Para penganut Teori Klasik percaya mereka telah menemukannya dalam prinsip-prinsip universal dan efisiensi ilmiah. Para pendukung Teori Hubungan Manusia dan Perilaku menawarkannya dalam bentuk humanisme dan pemenuhan kebutuhan psikologis. Namun, para praktisi di lapangan terus merasakan adanya kesenjangan antara resep-resep universal ini dan realitas yang mereka hadapi setiap hari. Sebuah metode yang berhasil gemilang di satu perusahaan, gagal total di perusahaan lain. Mengapa?

Jawaban atas pertanyaan inilah yang menjadi inti dari Teori Kontingensi. Aliran pemikiran ini muncul pada tahun 1960-an bukan sebagai sebuah teori baru yang menawarkan jawaban-jawaban baru, melainkan sebagai sebuah meta-teori yang secara

radikal mengubah pertanyaannya. Alih-alih bertanya, “Apa cara terbaik untuk mengelola?”, Teori Kontingensi bertanya, “Dalam kondisi seperti apa, cara pengelolaan tertentu paling mungkin berhasil?”. Ia memberikan sebuah jawaban yang pada awalnya terdengar mengelak namun sesungguhnya sangat mendalam: “*It depends*”, itu tergantung situasinya.

Teori Kontingensi adalah pengembangan logis dan pendewasaan dari Teori Sistem. Jika Teori Sistem membuka mata kita pada fakta bahwa organisasi adalah sistem terbuka yang berinteraksi dengan lingkungannya, maka Teori Kontingensi melangkah lebih jauh untuk memetakan secara spesifik *bagaimana* karakteristik internal organisasi harus disesuaikan agar “cocok” (*fit*) dengan karakteristik lingkungannya. Ia menolak secara tegas segala bentuk universalisme dan menggantinya dengan logika “jika-maka” (*if-then*). *Jika* lingkungan kompetitif sangat bergejolak, *maka* struktur organisasi yang fleksibel dan terdesentralisasi lebih efektif. *Jika* teknologi yang digunakan bersifat rutin dan massal, *maka* struktur yang lebih birokratis dan terstandarisasi lebih unggul.

Bab ini akan memandu kita menjelajahi pendekatan “itu tergantung” yang pragmatis dan realistik ini. Kita akan memulai dengan menguraikan konsep-konsep dasar Teori Kontingensi, memahami bagaimana ia lahir sebagai reaksi terhadap keterbatasan teori-teori sebelumnya dan bagaimana ia membangun fondasi di atas Teori Sistem. Kita akan mendalami mantra utamanya, “tidak ada satu cara terbaik”, dan menjelajahi konsep krusial tentang “kesesuaian” atau “kecocokan” (*fit*) antara organisasi dan situasinya.

Selanjutnya, kita akan mengidentifikasi faktor-faktor situasional atau “kontingensi” utama yang telah diidentifikasi oleh para peneliti sebagai penentu paling kuat bagi desain dan manajemen organisasi. Kita akan menyelidiki bagaimana ukuran organisasi, seperti yang diteliti oleh Aston Group, secara sistematis

memengaruhi tingkat birokratisasi dan formalisasi. Kita akan kembali ke lantai pabrik bersama Joan Woodward untuk melihat bagaimana teknologi, dari produksi unit kustom hingga proses otomatis, menuntut struktur organisasi yang sangat berbeda untuk mencapai keberhasilan.

Kemudian, kita akan melihat ke luar jendela organisasi bersama para peneliti seperti Burns, Stalker, Lawrence, dan Lorsch, untuk memahami bagaimana lingkungan eksternal, terutama tingkat ketidakpastian dan perubahannya, menjadi kekuatan pendorong paling dominan di balik desain organisasi modern. Konsep-konsep seperti diferensiasi dan integrasi akan membantu kita memahami dilema manajerial yang fundamental dalam menyeimbangkan spesialisasi dengan koordinasi.

Bab ini juga akan membahas bagaimana pendekatan kontingensi merevolusi pemahaman kita tentang kepemimpinan. Melalui model-model seperti Model Kontingensi Fiedler dan Teori Kepemimpinan Situasional Hersey-Blanchard, kita akan melihat bagaimana efektivitas seorang pemimpin tidak terletak pada sifat-sifat pribadinya semata, melainkan pada kecocokan antara gaya kepemimpinannya dan tingkat kesiapan para pengikutnya serta situasi yang dihadapi.

Terakhir, kita akan mengeksplorasi penerapan praktis dari teori ini. Teori Kontingensi mengubah peran manajer dari seorang insinyur yang menerapkan prinsip-prinsip universal menjadi seorang dokter atau diagnostikus yang harus mampu menganalisis situasi kompleks, mengidentifikasi variabel-variabel kunci, dan kemudian memilih intervensi atau struktur yang paling sesuai.

Secara keseluruhan, Teori Kontingensi menandai titik di mana pemikiran administrasi menjadi benar-benar canggih dan dewasa. Ia tidak menawarkan jawaban yang mudah, tetapi ia menawarkan kerangka kerja yang jauh lebih realistis dan kuat

untuk menavigasi kompleksitas dunia nyata. Ia adalah teori yang merangkul keragaman dan mengakui bahwa dalam manajemen, seperti dalam kehidupan, konteks adalah segalanya.

## 7.1 Konsep Dasar Teori Kontingensi

Inti dari Teori Kontingensi adalah sebuah penolakan sederhana namun revolusioner terhadap pencarian prinsip-prinsip universal dalam manajemen. Ia berpendapat bahwa efektivitas sebuah praktik manajerial, struktur organisasi, atau gaya kepemimpinan bergantung pada serangkaian faktor situasional yang saling terkait. Dengan kata lain, tidak ada yang secara inheren “baik” atau “buruk” dalam desain organisasi; yang ada hanyalah “cocok” atau “tidak cocok” dengan konteksnya. Pendekatan ini mengubah fokus dari mencari resep tunggal menjadi mengembangkan keterampilan diagnostik.

*Analogi/Contoh Kasus:* Seorang dokter yang baik tidak akan pernah memberikan resep yang sama untuk setiap pasien yang datang dengan keluhan batuk. Resep tersebut sepenuhnya **kontingen** pada diagnosis situasional. **Jika** batuk disebabkan oleh infeksi bakteri, **maka** antibiotik adalah tindakan yang tepat. **Jika** disebabkan oleh alergi, **maka** antihistamin yang diresepkan. **Jika** disebabkan oleh infeksi virus, **maka** istirahat dan cairan adalah solusinya. Memberikan antibiotik untuk batuk karena virus tidak hanya tidak efektif, tetapi juga berbahaya. Demikian pula, seorang manajer kontingensi harus mendiagnosis “penyakit” atau tantangan organisasinya, apakah itu lingkungan yang bergejolak, teknologi yang rutin, atau tim yang tidak berpengalaman, sebelum “meresepkan” struktur atau gaya kepemimpinan yang tepat.

### 7.1.1 Pengertian dan Latar Belakang

Teori Kontingensi bukanlah sebuah teori tunggal, melainkan sebuah kelas atau keluarga teori yang berbagi asumsi dasar yang

sama: tidak ada cara terbaik yang universal untuk mengelola organisasi. Sebaliknya, cara yang paling efektif untuk merancang, memimpin, dan membuat keputusan dalam organisasi bergantung pada (atau kontingen pada) kondisi internal dan eksternal yang dihadapi. Ia lahir pada dekade 1960-an, sebuah periode di mana penelitian empiris skala besar dalam ilmu sosial mulai berkembang pesat, memungkinkan para peneliti untuk membandingkan banyak organisasi dan mencari pola-pola yang sistematis.

Secara intelektual, Teori Kontingensi adalah anak kandung dari Teori Sistem. Teori Sistem telah menetapkan bahwa organisasi adalah sistem terbuka yang harus beradaptasi dengan lingkungannya untuk bertahan hidup. Namun, Teori Sistem cenderung bersifat sangat umum dan deskriptif. Teori Kontingensi mengambil langkah berikutnya dengan mengajukan pertanyaan yang lebih spesifik dan preskriptif: *Bagaimana* seharusnya sebuah organisasi dirancang secara internal untuk beradaptasi dengan lingkungan *tertentu*? Ia berusaha untuk mengisi “kotak hitam” antara lingkungan dan kinerja organisasi dengan mengidentifikasi variabel-variabel situasional kunci dan memetakan dampaknya terhadap variabel-variabel desain organisasi.

Kemunculannya juga merupakan reaksi langsung terhadap keterbatasan teori-teori sebelumnya. Para peneliti kontingensi, melalui studi empiris yang cermat, menemukan bahwa prinsip-prinsip universal dari Teori Klasik (seperti yang diusulkan oleh Fayol) tidak selalu berkorelasi dengan kinerja tinggi. Sebuah perusahaan yang sangat sukses mungkin melanggar beberapa “prinsip” sakral, sementara perusahaan lain yang mengikutinya dengan patuh justru gagal. Demikian pula, resep sederhana dari Teori Hubungan Manusia, bahwa gaya manajemen yang berpusat pada karyawan selalu lebih baik, juga tidak terbukti benar dalam semua situasi.

Para pelopor pendekatan ini, seperti Joan Woodward, Tom Burns, G.M. Stalker, Paul Lawrence, Jay Lorsch, dan Fred Fiedler, adalah para peneliti lapangan. Mereka tidak berteori dari menara gading. Mereka pergi ke perusahaan-perusahaan, mengumpulkan data tentang struktur, teknologi, lingkungan, dan kinerja mereka, dan kemudian menganalisis data tersebut untuk menemukan hubungan “jika-maka”. Penelitian Woodward, misalnya, menunjukkan bahwa hubungan antara struktur dan kinerja dimoderasi oleh jenis teknologi produksi. Temuan-temuan empiris seperti inilah yang menjadi dasar dari teori ini.

Konsep sentral dalam Teori Kontingensi adalah **kesesuaian, kecocokan, atau kongruensi** (*fit*). Proposisi intinya adalah bahwa kinerja organisasi yang tinggi dihasilkan dari adanya kesesuaian antara karakteristik organisasi (seperti struktur dan proses) dan faktor-faktor kontingensinya (seperti lingkungan dan teknologi). Sebuah “ketidakcocokan” (*misfit*), misalnya, menggunakan struktur birokratis yang kaku dalam industri kreatif yang dinamis, akan mengarah pada kinerja yang buruk. Oleh karena itu, tugas utama manajemen strategis adalah untuk mencapai dan mempertahankan kesesuaian ini.

Pendekatan ini secara fundamental mengubah peran manajer. Manajer tidak lagi hanya seorang pelaksana yang menerapkan aturan universal. Sebaliknya, ia harus menjadi seorang diagnostikus yang terampil, yang mampu “membaca” situasi, memahami variabel-variabel kontingensi yang paling relevan, dan kemudian merancang atau memilih respons manajerial yang paling sesuai. Ini menuntut fleksibilitas, wawasan analitis, dan pemahaman yang mendalam tentang berbagai alat dan teknik manajemen.

Teori Kontingensi tidak membuang teori-teori sebelumnya. Sebaliknya, ia mengintegrasikannya ke dalam kerangka kerja yang lebih besar. Prinsip-prinsip klasik mungkin sangat tepat untuk

organisasi yang beroperasi di lingkungan yang stabil dengan teknologi rutin. Pendekatan hubungan manusia mungkin paling efektif untuk mengelola tim profesional dalam tugas-tugas yang membutuhkan kreativitas. Dengan demikian, Teori Kontingensi menyediakan sebuah “lemari perkakas” manajerial dan panduan tentang kapan harus menggunakan setiap perkakas.

Pada akhirnya, Teori Kontingensi menandai sebuah lompatan besar dalam kematangan pemikiran administrasi. Ia beralih dari pencarian jawaban sederhana yang universal ke pengakuan akan kompleksitas dan keragaman dunia organisasi. Ia menjembatani kesenjangan antara teori dan praktik dengan menawarkan sebuah pendekatan yang lebih realistis, dapat diuji secara empiris, dan relevan secara situasional.

### 7.1.2 Tidak Ada Satu Cara Terbaik

Mantra “tidak ada satu cara terbaik” (*there is no one best way*) adalah inti dari Teori Kontingensi dan merupakan penolakan paling langsung terhadap warisan pemikiran manajemen sebelumnya. Gagasan ini, yang kini tampak seperti akal sehat, pada masanya merupakan sebuah terobosan radikal. Ia secara fundamental menantang pencarian panjang akan prinsip-prinsip universal yang telah mendominasi studi administrasi sejak awal abad ke-20.

Mari kita bongkar mengapa gagasan ini begitu revolusioner dengan mengontraskannya dengan para pendahulunya. Frederick W. Taylor dan gerakan Manajemen Ilmiah dibangun di atas premis “satu cara terbaik”. Melalui studi waktu dan gerak, mereka berusaha menemukan satu urutan gerakan yang paling efisien secara absolut untuk setiap tugas. Dari perspektif kontingensi, pendekatan Taylor ini bukannya salah, tetapi hanya berlaku dalam konteks yang sangat spesifik: untuk tugas-tugas manual yang sederhana, berulang, dan dapat diukur, di dalam lingkungan produksi yang

stabil. Menerapkan logika yang sama pada pekerjaan seorang ilmuwan riset, seorang seniman grafis, atau seorang pekerja sosial akan menjadi bencana, karena pekerjaan mereka secara inheren tidak rutin dan menuntut kreativitas serta penilaian, sesuatu yang akan dihancurkan oleh standarisasi yang kaku.

Demikian pula, Henri Fayol dan para pengikutnya di Aliran Administrasi berusaha untuk menguraikan serangkaian “prinsip” manajemen universal. Prinsip seperti “kesatuan komando” atau “rentang kendali” yang sempit disajikan sebagai kebenaran yang berlaku umum. Teori Kontingensi menunjukkan bahwa efektivitas prinsip-prinsip ini sangat situasional. Rentang kendali yang sempit mungkin efektif untuk mengawasi pekerja baru atau tidak terampil, tetapi akan menjadi sangat tidak efisien dan membuat frustrasi ketika mengelola sebuah tim yang terdiri dari para ahli yang berpengalaman dan mandiri. Dalam situasi krisis, kesatuan komando mungkin sangat penting, tetapi dalam proyek inovasi, struktur tim lintas fungsional yang melanggar prinsip ini mungkin jauh lebih efektif.

Bahkan Teori Hubungan Manusia dan Teori Perilaku, yang merupakan kemajuan besar, secara implisit sering kali jatuh ke dalam perangkap universalisme. Ada asumsi yang melekat bahwa gaya kepemimpinan yang partisipatif dan demokratis (sejalan dengan Teori Y McGregor) secara inheren lebih unggul daripada gaya yang otokratis (Teori X). Teori Kontingensi menantang hal ini, dengan menyatakan bahwa gaya kepemimpinan yang paling efektif bergantung pada situasi. Dalam sebuah unit gawat darurat rumah sakit selama bencana massal, seorang pemimpin yang direktif dan tegas mungkin merupakan yang paling efektif untuk menyelamatkan nyawa. Dalam sebuah seminar pascasarjana, gaya yang partisipatif dan *laissez-faire* mungkin yang terbaik untuk mendorong pemikiran kritis.

Penolakan terhadap “satu cara terbaik” didasarkan pada pengakuan akan keragaman organisasi. Organisasi berbeda dalam hal tujuan, ukuran, teknologi yang mereka gunakan, orang-orang yang mereka pekerjakan, dan lingkungan tempat mereka beroperasi. Mengasumsikan bahwa satu model manajemen dapat diterapkan secara efektif pada sebuah birokrasi pemerintah yang besar, sebuah *startup* teknologi yang gesit, sebuah biara, dan sebuah unit komando militer adalah sebuah penyederhanaan yang absurd.

Implikasi dari prinsip ini bagi para manajer sangatlah besar. Ia membebaskan mereka dari tirani “praktik terbaik” (*best practices*) yang sering kali dipromosikan tanpa mempertimbangkan konteks. Alih-alih secara membabi buta mengadopsi tren manajemen terbaru, seorang manajer yang berpikir secara kontingensi akan bertanya: “Dalam kondisi apa praktik ini berhasil? Apakah kondisi tersebut mirip dengan kondisi saya?”.

Prinsip ini juga menjelaskan mengapa transfer praktik manajemen antar budaya sering kali sulit. Teknik-teknik manajemen yang sangat sukses di Jepang, yang didasarkan pada nilai-nilai budaya kolektivisme dan stabilitas kerja jangka panjang, tidak dapat begitu saja “disalin-tempel” ke dalam konteks budaya Amerika yang lebih individualistis dan memiliki pasar tenaga kerja yang lebih cair. Budaya nasional adalah salah satu faktor kontingensi yang paling kuat.

Pada akhirnya, “tidak ada satu cara terbaik” bukanlah sebuah pernyataan pesimisme atau relativisme total. Sebaliknya, ia adalah sebuah panggilan untuk analisis yang lebih canggih dan tindakan yang lebih bijaksana. Ia tidak mengatakan bahwa semua cara sama baiknya. Ia mengatakan bahwa cara terbaik adalah fungsi dari situasi. Tugas dari teori dan praktik manajemen adalah untuk memahami fungsi tersebut, untuk memetakan hubungan antara situasi dan respons yang efektif.

### 7.1.3 Kesesuaian antara Struktur dan Situasi

Jika “tidak ada satu cara terbaik” adalah diagnosisnya, maka “pencapaian kesesuaian” adalah resepnya. Konsep **kesesuaian** (*fit*), juga dikenal sebagai **kongruensi** atau **keselarasan** (*alignment*), adalah inti operasional dari Teori Kontingensi. Ia bergerak melampaui pernyataan umum untuk mengusulkan sebuah hipotesis yang dapat diuji: Kinerja organisasi yang tinggi adalah hasil dari adanya kesesuaian atau kecocokan yang erat antara struktur internal organisasi dan faktor-faktor situasional yang dihadapinya.

Untuk memahami konsep ini, kita perlu mendefinisikan kedua sisi persamaan. Di satu sisi, kita memiliki **variabel-variabel struktural**. Ini adalah pilihan-pilihan desain internal yang dapat dikendalikan oleh manajemen. Variabel-variabel ini mencakup hal-hal seperti:

- **Spesialisasi:** Seberapa sempit atau luas tugas-tugas didefinisikan.
  - **Formalisasi:** Sejauh mana aturan, prosedur, dan komunikasi tertulis digunakan.
  - **Sentralisasi:** Di mana letak wewenang pengambilan keputusan dalam hierarki.
  - **Hierarki:** Jumlah tingkatan manajerial dan rentang kendali.
  - **Departementalisasi:** Bagaimana pekerjaan dikelompokkan (misalnya, berdasarkan fungsi, produk, atau geografi).
- Secara umum, variabel-variabel ini dapat ditempatkan pada sebuah spektrum yang membentang dari struktur **mekanistik** (sangat terspesialisasi, formal, dan tersentralisasi) hingga struktur **organik** (lebih fleksibel, informal, dan terdesentralisasi), seperti yang pertama kali diidentifikasi oleh Burns dan Stalker.

Di sisi lain persamaan, kita memiliki **variabel-variabel situasional** atau **kontingensi**. Ini adalah faktor-faktor yang

sebagian besar berada di luar kendali langsung manajemen dan merupakan “keadaan yang diberikan” yang harus dihadapi organisasi. Faktor-faktor utama yang diidentifikasi oleh para peneliti meliputi:

- **Lingkungan Eksternal:** Tingkat stabilitas, kompleksitas, dan ketidakpastiannya.
- **Teknologi:** Proses yang digunakan untuk mengubah input menjadi output (misalnya, rutin vs. non-rutin).
- **Ukuran Organisasi:** Jumlah karyawan atau skala operasi.
- **Strategi:** Tujuan jangka panjang organisasi dan cara untuk mencapainya.

Hipotesis kesesuaian menyatakan bahwa tidak ada struktur yang secara inheren superior. Struktur mekanistik bukanlah “lebih buruk” dari struktur organik; ia hanya cocok untuk serangkaian kondisi situasional yang berbeda. Struktur mekanistik akan menghasilkan kinerja tinggi jika dihadapkan pada situasi lingkungan yang stabil, teknologi rutin, dan skala operasi yang besar (misalnya, McDonald’s atau kantor pos). Sebaliknya, struktur organik akan berkinerja lebih baik jika dihadapkan pada lingkungan yang bergejolak, teknologi non-rutin, dan ukuran yang lebih kecil (misalnya, firma konsultan strategis atau laboratorium R&D).

Sebuah **ketidakcocokan** (*misfit*) terjadi ketika ada ketidakselarasan antara struktur dan situasi. Bayangkan sebuah perusahaan perangkat lunak (lingkungan dinamis, teknologi non-rutin) yang mencoba beroperasi dengan struktur mekanistik yang kaku. Keputusan harus naik turun melalui banyak lapisan hierarki, dan programmer tidak memiliki fleksibilitas untuk berkolaborasi secara informal. Akibatnya, perusahaan akan lambat merespons perubahan pasar, inovasi akan terhambat, dan talenta terbaik akan frustrasi dan pergi. Kinerja akan menurun drastis, bukan karena orang-orangnya tidak kompeten, tetapi karena desain organisasinya tidak cocok dengan tugas yang dihadapinya.

Konsep kesesuaian juga bersifat dinamis. Lingkungan dan teknologi terus berubah. Oleh karena itu, tugas manajemen bukanlah untuk menemukan “kesesuaian” yang sempurna sekali untuk selamanya, melainkan untuk terus-menerus memantau perubahan dalam faktor-faktor kontingensi dan melakukan penyesuaian pada struktur internal untuk mempertahankan keselarasan. Proses adaptasi yang berkelanjutan ini adalah inti dari desain organisasi strategis.

Meskipun konsep kesesuaian sangat kuat secara intuitif dan didukung oleh banyak penelitian, ia juga menghadirkan tantangan. Mengukur “kesesuaian” secara presisi bisa jadi sulit. Selain itu, organisasi sering kali menghadapi berbagai tuntutan kontingensi yang saling bertentangan secara bersamaan (misalnya, kebutuhan akan efisiensi biaya dari sisi pasar dan kebutuhan akan inovasi dari sisi teknologi). Mengelola pertukaran (*trade-offs*) ini adalah salah satu aspek yang paling menantang dari manajemen.

Namun demikian, lensa “kesesuaian” memberikan para manajer sebuah model diagnostik yang sangat kuat. Ketika menghadapi masalah kinerja, alih-alih hanya menyalahkan orang, seorang manajer kontingensi akan bertanya: “Apakah ada ketidakcocokan antara cara kita diorganisir dan realitas situasi yang kita hadapi?”. Pertanyaan ini sering kali mengarah pada wawasan dan solusi yang jauh lebih mendasar dan efektif.

## 7.2 Faktor-faktor Kontingensi

Setelah menetapkan bahwa desain organisasi yang efektif bergantung pada situasi, langkah logis berikutnya adalah mengidentifikasi faktor-faktor situasional apa yang paling penting. Penelitian selama beberapa dekade telah menunjuk pada beberapa variabel kunci yang secara konsisten terbukti memiliki dampak paling signifikan terhadap struktur dan proses organisasi. Meskipun ada banyak faktor lain yang mungkin berperan, tiga

faktor, ukuran organisasi, teknologi, dan lingkungan eksternal, dianggap sebagai pilar utama dari Teori Kontingensi.

*Analogi/Contoh Kasus:* Seorang arsitek yang merancang sebuah rumah harus mempertimbangkan beberapa faktor kontingensi utama. **Ukuran** (berapa banyak orang yang akan tinggal di sana?) akan menentukan jumlah kamar tidur dan luas bangunan. **Teknologi** (apakah rumah akan menggunakan panel surya dan sistem rumah pintar?) akan memengaruhi desain kelistrikan dan tata letak. **Lingkungan** (apakah rumah berada di iklim tropis yang panas atau di daerah rawan gempa?) akan secara drastis menentukan bahan bangunan, desain ventilasi, dan fondasi struktural. Tidak ada satu “rumah terbaik”; rumah terbaik adalah rumah yang desainnya paling cocok dengan ketiga faktor kontingensi ini.

### 7.2.1 Ukuran Organisasi

Salah satu faktor kontingensi yang paling jelas dan paling banyak diteliti adalah ukuran organisasi, yang biasanya diukur dengan jumlah total karyawan. Akal sehat mengatakan bahwa sebuah organisasi dengan 50.000 karyawan tidak dapat dikelola dengan cara yang sama seperti organisasi dengan 50 karyawan. Penelitian kontingensi, terutama yang dilakukan oleh sekelompok peneliti di Inggris yang dikenal sebagai “Aston Group”, memberikan bukti empiris yang kuat untuk mendukung intuisi ini dan menjelaskan secara spesifik bagaimana struktur berubah seiring dengan pertumbuhan ukuran.

Temuan utama mereka adalah bahwa seiring bertambahnya ukuran organisasi, kompleksitasnya juga meningkat. Untuk mengelola kompleksitas yang meningkat ini, manajemen tidak dapat lagi mengandalkan komunikasi informal dan pengawasan langsung. Sebaliknya, mereka harus beralih ke mekanisme koordinasi yang lebih formal. Akibatnya, seiring bertambahnya

ukuran, organisasi cenderung menunjukkan tingkat **spesialisasi**, **standarisasi**, dan **formalisasi** yang lebih tinggi.

**Spesialisasi** meningkat karena dengan lebih banyak orang, pekerjaan dapat dibagi menjadi tugas-tugas yang lebih sempit dan lebih terdefinisi dengan baik. Sebuah perusahaan kecil mungkin memiliki satu orang yang menangani “pemasaran”, tetapi sebuah perusahaan besar akan memiliki spesialis untuk riset pasar, periklanan digital, hubungan masyarakat, dan manajemen merek.

**Standarisasi** dan **formalisasi** juga meningkat. Aturan, kebijakan, dan prosedur operasi standar (SOP) diciptakan untuk memandu perilaku dan memastikan konsistensi di seluruh organisasi yang besar. Deskripsi pekerjaan, bagan organisasi, dan manual kebijakan menjadi alat manajemen yang penting. Semakin banyak hal yang ditulis dan dibakukan, semakin sedikit kebutuhan akan arahan langsung dari manajer untuk setiap situasi.

Temuan yang mungkin sedikit mengejutkan dari studi Aston Group adalah bahwa seiring bertambahnya ukuran, organisasi juga cenderung menjadi lebih **terdesentralisasi**. Pada pandangan pertama, ini tampak berlawanan dengan intuisi; orang mungkin berpikir organisasi besar akan lebih tersentralisasi. Namun, logikanya adalah bahwa manajemen puncak di organisasi yang sangat besar secara fisik tidak mungkin membuat semua keputusan. Mereka kewalahan oleh volume informasi. Dengan menciptakan aturan dan prosedur yang formal (formalisasi), manajemen puncak dapat mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan rutin ke tingkat yang lebih rendah dengan keyakinan bahwa keputusan-keputusan tersebut akan dibuat secara konsisten sesuai dengan kebijakan perusahaan. Jadi, formalisasi memungkinkan desentralisasi.

Hubungan antara ukuran dan struktur tidaklah linear tanpa batas. Efek ukuran paling kuat terasa saat organisasi tumbuh

dari kecil menjadi sedang hingga besar. Begitu sebuah organisasi sudah sangat besar, penambahan karyawan lebih lanjut memiliki dampak yang semakin berkurang terhadap strukturnya.

Implikasi praktisnya jelas. Para pendiri *startup* yang sedang tumbuh pesat sering kali menolak untuk memperkenalkan struktur dan aturan formal, karena mereka ingin mempertahankan budaya informal dan fleksibel dari masa-masa awal mereka. Namun, Teori Kontingensi menunjukkan bahwa penolakan ini dapat berbahaya. Tanpa tingkat formalisasi yang sesuai dengan ukurannya, organisasi dapat menjadi kacau, dengan peran yang tidak jelas, keputusan yang tidak konsisten, dan ketidakadilan dalam perlakuan terhadap karyawan. Tantangannya adalah memperkenalkan struktur yang diperlukan untuk mengelola ukuran, tanpa mematikan semangat inovatif.

Di sisi lain, organisasi besar terus-menerus berjuang melawan dampak negatif dari ukurannya, birokrasi yang lamban, departemen yang terisolasi, dan hilangnya kontak dengan pelanggan. Banyak strategi restrukturisasi modern, seperti menciptakan unit-unit bisnis semi-otonom atau mengadopsi struktur berbasis tim, dapat dilihat sebagai upaya untuk membuat organisasi besar “terasa” atau “bertindak” lebih kecil dan lebih gesit, dengan tetap mempertahankan keuntungan dari skala ekonominya.

### 7.2.2 Teknologi

Faktor kontingensi kedua yang sangat kuat adalah teknologi. Dalam konteks ini, “teknologi” tidak hanya merujuk pada mesin atau komputer, tetapi pada definisi yang lebih luas: **proses, pengetahuan, dan teknik yang digunakan untuk mengubah input (bahan baku, informasi) menjadi output (produk, layanan)**. Penelitian perintis oleh Joan Woodward pada tahun 1950-an dan 1960-an adalah yang pertama kali secara sistematis menunjukkan

bahwa teknologi adalah prediktor utama dari struktur organisasi yang efektif.

Woodward dan timnya mempelajari sekitar 100 perusahaan manufaktur di Inggris selatan. Mereka awalnya mencoba menemukan apakah perusahaan yang sukses mengikuti prinsip-prinsip manajemen klasik, tetapi mereka tidak menemukan korelasi yang jelas. Merasa frustrasi, mereka kemudian mengklasifikasikan perusahaan-perusahaan tersebut berdasarkan sistem produksi atau teknologi inti mereka. Tiba-tiba, pola yang jelas muncul. Ia mengidentifikasi tiga kategori utama teknologi:

1. **Produksi Unit atau Kelompok Kecil (*Unit/Small-Batch Production*):** Teknologi ini digunakan untuk memproduksi barang-barang unik, kustom, atau dalam jumlah yang sangat kecil. Contohnya termasuk pembuatan prototipe, mesin-mesin industri yang kompleks, atau pakaian adibusana. Teknologi ini memiliki tingkat kerutinan yang rendah dan alur kerja yang tidak dapat diprediksi.
2. **Produksi Kelompok Besar atau Massal (*Large-Batch/Mass Production*):** Ini adalah teknologi lini perakitan klasik, yang digunakan untuk memproduksi barang-barang standar dalam volume besar. Contohnya termasuk perakitan mobil atau produksi barang-barang konsumsi. Teknologi ini sangat rutin, dapat diprediksi, dan terstandarisasi.
3. **Produksi Proses Berkelanjutan (*Continuous-Process Production*):** Teknologi ini sangat otomatis, di mana bahan baku diubah secara terus-menerus melalui serangkaian proses kimia atau mekanis. Contohnya termasuk penyulingan minyak, produksi bahan kimia, atau pembangkit listrik. Alur kerjanya sangat dapat diprediksi dan dikendalikan oleh mesin.

Temuan kunci Woodward adalah bahwa kinerja ekonomi perusahaan secara langsung terkait dengan “kesesuaian” antara teknologi dan struktur organisasinya. Perusahaan yang paling sukses dalam setiap kategori teknologi memiliki karakteristik struktural yang serupa, yang berbeda dari perusahaan sukses di kategori lain.

- Perusahaan **produksi unit** yang sukses cenderung memiliki struktur **organik**. Rentang kendali sempit, hierarki tidak terlalu penting, dan komunikasi bersifat informal.
- Perusahaan **produksi massal** yang sukses cenderung memiliki struktur **mekanistik**. Mereka memiliki tingkat formalisasi dan sentralisasi yang tinggi, rentang kendali yang luas di tingkat bawah, dan mengandalkan komunikasi tertulis dan aturan. Dunia ini adalah dunia yang paling sesuai dengan prinsip-prinsip Teori Klasik.
- Perusahaan **produksi proses** yang sukses, secara mengejutkan, kembali memiliki struktur yang lebih **organik**. Karena prosesnya sangat otomatis, peran manusia bergeser dari produksi langsung ke pemantauan dan pemeliharaan sistem. Stafnya sangat terampil, komunikasi bersifat informal, dan hierarkinya berbentuk seperti “berlian”, dengan sedikit pekerja kerah biru dan banyak staf pendukung teknis.

Karya Woodward secara meyakinkan menunjukkan bahwa tidak ada satu struktur terbaik. Struktur yang optimal bergantung pada teknologi inti organisasi.

Peneliti lain seperti Charles Perrow memperluas analisis ini di luar manufaktur. Perrow mengusulkan dua dimensi untuk mengklasifikasikan teknologi: **variabilitas tugas** (jumlah pengecualian atau masalah tak terduga yang ditemui dalam pekerjaan) dan **analisisabilitas masalah** (ketersediaan prosedur

yang diketahui untuk menyelesaikan masalah tersebut). Kombinasi dari dua dimensi ini menghasilkan empat jenis teknologi: rutin, kerajinan, rekayasa, dan non-rutin. Sama seperti Woodward, Perrow berpendapat bahwa setiap jenis teknologi menuntut struktur, sistem kontrol, dan gaya manajemen yang berbeda untuk menjadi efektif. Teknologi rutin (misalnya, pekerjaan klerikal di bank) paling cocok dengan struktur mekanistik, sedangkan teknologi non-rutin (misalnya, penelitian ilmiah) membutuhkan struktur organik.

### 7.2.3 Lingkungan Eksternal

Mungkin faktor kontingensi yang paling banyak dibicarakan dalam manajemen modern adalah lingkungan eksternal. Seiring dengan semakin terhubung dan bergejolaknya dunia, kemampuan organisasi untuk memahami dan merespons lingkungannya telah menjadi penentu utama antara kelangsungan hidup dan kepunahan. Penelitian kontingensi memberikan kerangka kerja yang kuat untuk memahami hubungan antara lingkungan dan desain organisasi.

Karya klasik dalam bidang ini dilakukan oleh Tom Burns dan G.M. Stalker, serta Paul Lawrence dan Jay Lorsch. Burns dan Stalker, seperti yang telah disebutkan, memperkenalkan tipologi struktur **mekanistik** dan **organik**. Temuan kunci mereka adalah bahwa pilihan antara kedua bentuk ini bergantung pada tingkat stabilitas dan prediktabilitas lingkungan eksternal, terutama di pasar dan sektor teknologi. Di lingkungan yang stabil di mana perubahan lambat dan dapat diprediksi (misalnya, industri tekstil pada saat itu), struktur mekanistik yang birokratis dan efisien terbukti unggul. Namun, di lingkungan yang bergejolak dan cepat berubah (misalnya, industri elektronik yang sedang berkembang), perusahaan yang berhasil adalah perusahaan yang mengadopsi struktur organik yang fleksibel dan adaptif.

Paul Lawrence dan Jay Lorsch memperdalam analisis ini dengan melihat bagaimana bagian-bagian *berbeda* dari organisasi berinteraksi dengan bagian-bagian *berbeda* dari lingkungan. Mereka berfokus pada dimensi kunci lingkungan, yaitu **tingkat ketidakpastian**. Mereka mengusulkan dua konsep sentral:

1. **Diferensiasi (*Differentiation*):** Ini adalah sejauh mana organisasi dibagi menjadi subsistem atau departemen, dan sejauh mana departemen-departemen ini berbeda satu sama lain dalam hal orientasi tujuan, orientasi waktu, gaya interpersonal, dan formalitas struktur. Lawrence dan Lorsch menemukan bahwa semakin kompleks dan beragam lingkungan yang dihadapi sebuah organisasi, semakin terdiferensiasi strukturnya. Departemen R&D, yang berinteraksi dengan lingkungan ilmiah dan teknologi yang cepat berubah, akan memiliki struktur organik, orientasi jangka panjang, dan gaya yang informal. Departemen Produksi, yang berinteraksi dengan lingkungan pemasok dan peralatan yang lebih stabil, akan memiliki struktur mekanistik, orientasi jangka pendek, dan gaya yang lebih formal.
2. **Integrasi (*Integration*):** Ini adalah kualitas kolaborasi yang ada di antara departemen-departemen yang saling bergantung ini. Kebutuhan akan integrasi muncul karena, meskipun departemen-departemen terdiferensiasi, mereka semua harus bekerja sama untuk menghasilkan produk atau layanan akhir.

Dilema fundamental yang mereka identifikasi adalah bahwa **semakin tinggi diferensiasi, semakin sulit untuk mencapai integrasi**. Perbedaan dalam orientasi dan gaya membuat komunikasi dan kolaborasi antar departemen menjadi lebih sulit.

Temuan utama Lawrence dan Lorsch adalah bahwa perusahaan yang paling sukses adalah perusahaan yang mampu mencapai

tingkat diferensiasi yang sesuai dengan kompleksitas lingkungan mereka, *dan* pada saat yang sama, mencapai tingkat integrasi yang tinggi. Di lingkungan yang stabil (misalnya, industri wadah kontainer), perusahaan sukses memiliki diferensiasi yang rendah dan dapat mencapai integrasi melalui mekanisme sederhana seperti hierarki dan aturan formal. Namun, di lingkungan yang tidak pasti (misalnya, industri plastik), perusahaan sukses memiliki diferensiasi yang sangat tinggi *dan* telah mengembangkan mekanisme integrasi yang kompleks untuk mengelolanya, seperti tim lintas fungsional, peran penghubung (*liaison roles*), atau bahkan departemen integrasi khusus.

Secara kolektif, para peneliti ini menunjukkan bahwa tidak ada cara untuk merancang sebuah organisasi tanpa terlebih dahulu melakukan analisis yang cermat terhadap lingkungannya. Di era globalisasi, disrupsi digital, dan perubahan sosial yang cepat saat ini, wawasan dari para pemikir kontingensi ini menjadi lebih relevan daripada sebelumnya. Organisasi yang kaku dan tidak mampu beradaptasi dengan lingkungannya yang dinamis pasti akan tertinggal.

### 7.3 Model Kontingensi Woodward

Meskipun karya Joan Woodward telah dibahas sebagai bagian dari teknologi sebagai faktor kontingensi, pentingnya kontribusi beliau memerlukan penekanan khusus. Model yang dikembangkannya adalah salah satu demonstrasi empiris pertama dan paling meyakinkan dari logika kontingensi. Ia secara efektif meruntuhkan gagasan bahwa prinsip-prinsip manajemen klasik (seperti rantai komando yang jelas atau rentang kendali yang spesifik) bersifat universal. Modelnya secara langsung mengaitkan tiga jenis teknologi produksi yang berbeda dengan serangkaian karakteristik struktural yang optimal, menyediakan sebuah peta jalan praktis bagi para manajer.

**Analogi/Contoh Kasus:** Bayangkan tiga jenis dapur yang berbeda: dapur seorang koki adibusana yang menciptakan hidangan unik untuk setiap tamu (**Produksi Unit**), dapur McDonald's yang memproduksi ribuan burger identik setiap hari (**Produksi Massal**), dan pabrik pengolahan susu otomatis yang mengubah susu mentah menjadi susu kemasan tanpa henti (**Produksi Proses**). Model Woodward menunjukkan bahwa struktur "manajemen dapur" yang optimal akan sangat berbeda. Dapur adibusana membutuhkan **struktur organik** dengan komunikasi tatap muka yang intens antara koki dan stafnya. Dapur McDonald's berkembang dengan **struktur mekanistik**, prosedur yang sangat terstandarisasi, hierarki yang jelas, dan pelatihan formal. Pabrik susu otomatis kembali ke arah **struktur organik** di antara tim teknisnya, yang membutuhkan kolaborasi fleksibel untuk memantau dan memelihara mesin-mesin yang kompleks. Mencoba menjalankan dapur McDonald's seperti dapur adibusana (atau sebaliknya) akan menyebabkan kekacauan dan kegagalan.

### 7.3.1 Klasifikasi Teknologi Produksi

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, fondasi dari model Woodward adalah klasifikasinya yang cermat terhadap sistem produksi perusahaan ke dalam tiga kategori utama, yang diurutkan berdasarkan skala dan tingkat kerumitan teknis:

1. **Produksi Unit dan Kelompok Kecil (*Unit and Small-Batch Production*):** Sistem ini berada di ujung bawah skala kompleksitas teknis. Perusahaan dalam kategori ini membuat produk-produk unik atau pesanan khusus dalam jumlah kecil. Proses produksinya sering kali tidak terstandarisasi dan sangat bergantung pada keterampilan para pengrajin atau teknisi. Contohnya termasuk pembuatan pesawat terbang, lokomotif, pakaian pesanan, atau karya seni.

2. **Produksi Kelompok Besar dan Massal (*Large-Batch and Mass Production*):** Sistem ini berada di tengah-tengah skala kompleksitas. Mereka melibatkan produksi barang-barang standar dalam volume besar, sering kali menggunakan teknik lini perakitan. Pekerjaannya sangat terstandarisasi, rutin, dan dapat diprediksi. Ini adalah jantung dari era industri klasik. Contohnya adalah perakitan mobil, produksi peralatan rumah tangga, dan pembotolan minuman.
3. **Produksi Proses Berkelanjutan (*Continuous-Process Production*):** Sistem ini menempati ujung atas skala kompleksitas teknis. Produksi berjalan terus-menerus, 24/7, melalui serangkaian proses yang sangat otomatis dan mekanis. Peran manusia bergeser dari operator langsung menjadi pemantau sistem. Contohnya termasuk penyulingan minyak, produksi bahan kimia, dan pembangkit listrik.

Klasifikasi ini sendiri merupakan sebuah kontribusi penting karena ia menyediakan cara yang sistematis untuk mengukur dan membandingkan variabel “teknologi” yang sebelumnya dianggap kabur.

### 7.3.2 Hubungan Teknologi dengan Struktur

Penemuan terobosan Woodward adalah adanya hubungan yang sistematis dan berbentuk kurva (berbentuk U terbalik untuk beberapa variabel) antara jenis teknologi dan karakteristik struktural perusahaan yang berkinerja tinggi. Ia menemukan bahwa seiring pergerakan dari produksi unit ke produksi massal dan kemudian ke produksi proses:

- **Jumlah Tingkatan Manajemen:** Bertambah dari produksi unit ke produksi massal (yang paling hierarkis), kemudian sedikit menurun pada produksi proses.

- **Rentang Kendali Supervisor Tingkat Pertama:** Sempit pada produksi unit, menjadi sangat lebar pada produksi massal (karena pekerjaan terstandarisasi), dan kembali menjadi sempit pada produksi proses (karena mengawasi tim teknis yang terampil).
- **Rasio Manajer terhadap Total Personel:** Paling rendah pada produksi massal (di mana sistem mengelola dirinya sendiri) dan paling tinggi pada produksi unit dan proses (yang membutuhkan lebih banyak keahlian manajerial dan teknis).
- **Tingkat Formalisasi dan Standarisasi:** Paling rendah pada produksi unit, mencapai puncaknya pada produksi massal (sangat birokratis), dan menurun lagi pada produksi proses (di mana komunikasi informal antar teknisi lebih penting).

Secara keseluruhan, temuannya menunjukkan bahwa baik perusahaan produksi unit maupun produksi proses yang sukses cenderung memiliki struktur yang lebih **organik**, sementara perusahaan produksi massal yang sukses memiliki struktur yang sangat **mekanistik**. Perusahaan yang kinerjanya di bawah rata-rata adalah perusahaan yang strukturnya tidak cocok dengan teknologinya, misalnya, sebuah perusahaan produksi massal yang mencoba beroperasi dengan struktur organik yang longgar.

### 7.3.3 Implikasi terhadap Desain Organisasi

Implikasi dari model Woodward bagi para manajer sangatlah kuat dan jelas. Ia secara efektif mengakhiri perdebatan tentang apakah struktur mekanistik atau organik yang “lebih baik”. Jawabannya adalah, “Itu tergantung pada teknologi inti Anda.”

Pertama, model ini memberikan alat diagnostik yang praktis. Seorang manajer dapat menganalisis sistem produksi perusahaannya dan membandingkan strukturnya dengan profil

tipikal yang diidentifikasi oleh Woodward. Adanya penyimpangan yang signifikan dari profil yang sukses dapat menandakan adanya “ketidakcocokan” struktural yang mungkin menjadi akar dari masalah kinerja.

Kedua, model ini menyoroti bahwa ketika sebuah organisasi mengubah teknologi intinya, misalnya, beralih dari produksi massal ke manufaktur fleksibel yang lebih kustom, ia juga harus secara sadar mengubah struktur organisasinya. Kegagalan untuk menyesuaikan struktur akan menyebabkan strategi teknologi yang baru tidak dapat diimplementasikan secara efektif.

Ketiga, ia memperkuat gagasan bahwa tidak ada satu pun departemen di dalam organisasi yang dapat dirancang secara terpisah. Struktur departemen R&D (yang teknologinya bersifat non-rutin, mirip produksi unit) secara alami akan dan seharusnya berbeda dari struktur departemen akuntansi (yang teknologinya bersifat rutin).

Model Woodward adalah contoh klasik dari penelitian kontingensi: ia tidak menawarkan prinsip universal, tetapi ia menawarkan serangkaian hubungan “jika-maka” yang kuat yang didasarkan pada bukti empiris yang solid. Ia menunjukkan bahwa teknologi bukanlah variabel pasif, melainkan kekuatan pembentuk yang aktif yang menuntut respons struktural yang sesuai.

#### **7.4 Kepemimpinan Situasional**

Pendekatan kontingensi tidak hanya merevolusi pemahaman kita tentang struktur organisasi, tetapi juga tentang kepemimpinan. Selama bertahun-tahun, para peneliti berusaha menemukan satu set sifat pribadi (*trait theory*) atau satu set perilaku (*behavioral theory*) yang mendefinisikan seorang pemimpin yang efektif. Namun, hasilnya sering kali tidak konsisten. Seorang pemimpin yang sangat sukses dalam satu situasi bisa gagal total di situasi lain. Teori kepemimpinan situasional atau kontingensi muncul untuk

menjelaskan anomali ini, dengan berargumen bahwa **efektivitas seorang pemimpin bergantung pada kesesuaian antara gaya kepemimpinannya dan situasi yang dihadapinya.**

#### 7.4.1 Model Fiedler

Model kontingensi kepemimpinan pertama yang komprehensif dikembangkan oleh Fred Fiedler. Model ini didasarkan pada premis bahwa individu memiliki gaya kepemimpinan dasar yang relatif tetap dan sulit diubah. Oleh karena itu, kunci efektivitas kepemimpinan bukanlah mencoba mengubah gaya pemimpin, melainkan **mencocokkan pemimpin dengan situasi yang paling sesuai dengan gayanya**, atau mengubah situasi agar sesuai dengan pemimpin.

Fiedler mengembangkan sebuah instrumen yang disebut kuesioner **Rekan Kerja yang Paling Tidak Disukai (*Least-Preferred Coworker - LPC*)** untuk mengukur gaya kepemimpinan seseorang. Responden diminta untuk memikirkan semua rekan kerja yang pernah mereka miliki dan mendeskripsikan satu orang yang paling sulit untuk diajak bekerja sama.

- Jika Anda mendeskripsikan orang ini dengan istilah yang relatif positif (skor LPC tinggi), Anda dianggap sebagai pemimpin yang **berorientasi pada hubungan (*relationship-oriented*)**. Prioritas utama Anda adalah hubungan interpersonal yang baik.
- Jika Anda mendeskripsikan orang ini dengan istilah yang sangat negatif (skor LPC rendah), Anda dianggap sebagai pemimpin yang **berorientasi pada tugas (*task-oriented*)**. Prioritas utama Anda adalah penyelesaian tugas dan produktivitas.

Selanjutnya, Fiedler mengidentifikasi tiga dimensi kontingensi situasional yang menentukan tingkat “kontrol” atau “keberpihakan” (*favorableness*) situasi bagi pemimpin:

1. **Hubungan Pemimpin-Anggota (*Leader-Member Relations*):** Tingkat kepercayaan, keyakinan, dan rasa hormat yang dimiliki bawahan terhadap pemimpin mereka (baik atau buruk).
2. **Struktur Tugas (*Task Structure*):** Sejauh mana tugas pekerjaan diprosedurkan dan terstruktur (tinggi atau rendah).
3. **Kekuatan Posisi (*Position Power*):** Tingkat pengaruh yang dimiliki seorang pemimpin atas variabel kekuasaan seperti perekrutan, pemecatan, disiplin, promosi, dan kenaikan gaji (kuat atau lemah).

Dengan mengombinasikan ketiga dimensi ini, Fiedler mengidentifikasi delapan kemungkinan situasi, yang berkisar dari sangat menguntungkan (*highly favorable*) hingga sangat tidak menguntungkan (*highly unfavorable*).

Temuan utama Fiedler adalah:

- Pemimpin yang **berorientasi pada tugas (LPC rendah)** berkinerja paling baik dalam situasi yang **sangat menguntungkan** (di mana mereka memiliki banyak kontrol) dan **sangat tidak menguntungkan** (di mana mereka juga membutuhkan kontrol yang kuat untuk mengatasi kekacauan).
- Pemimpin yang **berorientasi pada hubungan (LPC tinggi)** berkinerja paling baik dalam situasi yang **cukup menguntungkan (*moderately favorable*)**.

Implikasi dari model ini sangatlah signifikan. Ia menyarankan bahwa siapa pun bisa menjadi pemimpin yang efektif jika ditempatkan dalam situasi yang tepat. Jika seorang pemimpin tidak berkinerja baik, mungkin masalahnya bukan pada pemimpin itu sendiri, melainkan pada ketidakcocokan antara gaya dan situasinya.

### 7.4.2 Teori Path-Goal

Teori Path-Goal, yang dikembangkan oleh Robert House, adalah model kontingensi lain yang berakar pada teori motivasi harapan (*expectancy theory*). Teori ini berpendapat bahwa tugas seorang pemimpin adalah untuk membantu para pengikutnya dalam mencapai tujuan mereka dan untuk memberikan arahan atau dukungan yang diperlukan untuk memastikan bahwa tujuan mereka sesuai dengan tujuan organisasi secara keseluruhan. Istilah “path-goal” (jalur-tujuan) menyiratkan bahwa pemimpin yang efektif harus **mengklarifikasi jalur (*path*) bagi bawahan untuk mencapai tujuan kerja (*goals*) mereka** dan membuat perjalanan di sepanjang jalur tersebut lebih mudah dengan menghilangkan rintangan.

Berbeda dengan Fiedler yang menganggap gaya kepemimpinan itu tetap, Teori Path-Goal mengasumsikan bahwa pemimpin itu fleksibel dan dapat menunjukkan salah satu dari empat gaya kepemimpinan yang berbeda, tergantung pada situasinya:

4. **Kepemimpinan Direktif:** Memberi tahu bawahan apa yang diharapkan dari mereka, menjadwalkan pekerjaan, dan memberikan panduan spesifik.
5. **Kepemimpinan Suportif:** Ramah, menunjukkan kepedulian terhadap kebutuhan bawahan.
6. **Kepemimpinan Partisipatif:** Berkonsultasi dengan bawahan dan menggunakan saran mereka sebelum membuat keputusan.
7. **Kepemimpinan Berorientasi Prestasi (*Achievement-Oriented*):** Menetapkan tujuan yang menantang dan mengharapkan bawahan untuk berkinerja pada tingkat tertinggi mereka.

Gaya mana yang harus dipilih bergantung pada dua kelas variabel kontingensi:

- **Faktor Lingkungan:** Termasuk struktur tugas, sistem wewenang formal, dan kelompok kerja. Misalnya, kepemimpinan direktif akan berlebihan jika tugas sudah sangat terstruktur.
- **Karakteristik Bawahan:** Termasuk lokus kontrol (*locus of control*), pengalaman, dan kemampuan yang dirasakan. Misalnya, bawahan dengan lokus kontrol internal akan lebih puas dengan gaya partisipatif.

Teori Path-Goal memberikan kerangka kerja yang lebih dinamis dan preskriptif bagi para pemimpin tentang bagaimana menyesuaikan perilaku mereka untuk memaksimalkan kepuasan dan kinerja bawahan.

### 7.4.3 Teori Kepemimpinan Situasional Hersey-Blanchard

Dikembangkan oleh Paul Hersey dan Ken Blanchard, Teori Kepemimpinan Situasional (*Situational Leadership Theory - SLT*) adalah model kontingensi yang sangat populer di kalangan praktisi karena kesederhanaan dan daya tarik intuitifnya. Teori ini berfokus pada satu faktor kontingensi utama: **tingkat kesiapan atau kematangan para pengikut (*follower readiness*)**. Kesiapan didefinisikan sebagai sejauh mana orang memiliki kemampuan (*ability*) dan kemauan (*willingness*) untuk menyelesaikan tugas tertentu.

SLT mengusulkan bahwa gaya kepemimpinan yang efektif harus berubah seiring dengan meningkatnya kesiapan pengikut. Model ini memetakan empat gaya kepemimpinan yang sesuai dengan empat tingkat kesiapan:

1. **R1: Tidak Mampu dan Tidak Mau (atau Tidak Yakin).** Pengikut tidak memiliki keterampilan dan kurang motivasi. Gaya yang sesuai adalah **Memberitahu (*Telling - S1*)**: Pemimpin mendefinisikan peran secara ketat dan

memberi tahu orang apa, bagaimana, kapan, dan di mana harus melakukan berbagai tugas (perilaku tugas tinggi, perilaku hubungan rendah).

2. **R2: Tidak Mampu tetapi Mau.** Pengikut termotivasi tetapi kekurangan keterampilan yang sesuai. Gaya yang sesuai adalah **Menjual (*Selling* - S2)**: Pemimpin memberikan arahan dan dukungan (perilaku tugas tinggi, perilaku hubungan tinggi).
3. **R3: Mampu tetapi Tidak Mau (atau Tidak Yakin).** Pengikut memiliki keterampilan tetapi mungkin merasa tidak aman atau tidak termotivasi. Gaya yang sesuai adalah **Berpartisipasi (*Participating* - S3)**: Pemimpin dan pengikut berbagi dalam pengambilan keputusan; peran utama pemimpin adalah memfasilitasi dan berkomunikasi (perilaku tugas rendah, perilaku hubungan tinggi).
4. **R4: Mampu dan Mau.** Pengikut memiliki keterampilan dan motivasi untuk mengambil tanggung jawab. Gaya yang sesuai adalah **Mendelegasikan (*Delegating* - S4)**: Pemimpin memberikan sedikit arahan atau dukungan (perilaku tugas rendah, perilaku hubungan rendah).

Daya tarik utama dari SLT adalah pengakuannya bahwa seorang pemimpin mungkin perlu menggunakan keempat gaya tersebut dalam satu hari yang sama, tergantung pada siapa yang mereka pimpin dan tugas apa yang sedang dikerjakan. Ini adalah model yang sangat dinamis dan berpusat pada pengikut.

## 7.5 Penerapan Teori Kontingensi

Teori Kontingensi lebih dari sekadar latihan akademis; ia memberikan kerangka kerja yang kuat untuk tindakan manajerial praktis. Dengan menolak solusi satu ukuran untuk semua, ia mendorong para manajer untuk menjadi lebih analitis, fleksibel, dan strategis dalam pendekatan mereka. Penerapannya dapat dilihat

dalam cara organisasi modern dirancang, cara manajer berinteraksi dengan tim mereka, dan cara strategi bisnis dirumuskan.

### 7.5.1 Desain Struktur Organisasi yang Fleksibel

Penerapan paling langsung dari Teori Kontingensi adalah dalam desain organisasi. Alih-alih secara kaku menerapkan model birokrasi klasik, manajer modern yang dipandu oleh pemikiran kontingensi memahami bahwa struktur harus disesuaikan dengan tujuan, teknologi, dan lingkungan. Ini mengarah pada penggunaan berbagai macam bentuk struktural yang fleksibel.

Misalnya, banyak perusahaan teknologi besar, meskipun ukurannya besar, secara sadar menghindari struktur mekanistik murni. Mereka menggunakan **struktur matriks** atau **struktur berbasis tim proyek** untuk mendorong inovasi dan kolaborasi lintas fungsional, yang mencerminkan lingkungan mereka yang dinamis. Dalam struktur matriks, seorang insinyur mungkin melapor baik kepada manajer fungsionalnya (misalnya, Kepala Teknik Perangkat Lunak) maupun kepada manajer proyek produk tertentu. Ini melanggar prinsip “kesatuan komando” klasik, tetapi sangat efektif untuk mengelola proyek yang kompleks yang membutuhkan keahlian dari berbagai bidang.

Konsep **adhocracy**, yang diperkenalkan oleh Alvin Toffler dan dipopulerkan oleh Henry Mintzberg, adalah contoh lain dari desain organisasi kontingensi. Adhocracy adalah struktur yang sangat organik, dengan sedikit formalisasi, di mana kekuasaan bergeser ke tim-tim ahli yang dibentuk untuk menangani proyek-proyek ad-hoc atau sementara. Struktur ini sangat cocok untuk lingkungan yang sangat kompleks dan dinamis, seperti agensi periklanan, firma konsultan, atau perusahaan produksi film.

Pemikiran kontingensi juga mendorong organisasi untuk tidak memiliki satu struktur tunggal, melainkan untuk

mendiferensiasikan struktur internalnya. Departemen R&D dapat diizinkan untuk beroperasi dengan struktur organik yang longgar, sementara departemen produksi di perusahaan yang sama dapat dijalankan dengan struktur mekanistik yang lebih efisien. Tugas manajemen puncak adalah mengelola antarmuka antara unit-unit yang berbeda secara struktural ini.

### 7.5.2 Gaya Manajemen yang Adaptif

Pada tingkat interpersonal, Teori Kontingensi menuntut para manajer untuk memiliki gaya yang adaptif. Manajer yang efektif bukanlah “otokrat” atau “demokrat” yang kaku; mereka adalah pemimpin yang memiliki repertoar perilaku yang luas dan tahu kapan harus menggunakan setiap pendekatan.

Ini berarti seorang manajer harus mampu “menggeser persneling” tergantung pada situasinya. Ketika menangani seorang karyawan baru yang tidak berpengalaman, gaya yang lebih direktif dan instruktif (seperti dalam model Hersey-Blanchard) mungkin yang paling membantu. Namun, ketika berhadapan dengan seorang ahli senior yang sangat termotivasi dalam tim yang sama, gaya yang lebih mendelegasikan dan memberdayakan akan jauh lebih efektif. Mencoba “mengelola mikro” (*micromanage*) ahli tersebut akan menjadi kontraproduktif dan menurunkan moral, sementara memberikan terlalu banyak kebebasan kepada pemula akan menyebabkan kebingungan dan kegagalan.

Manajemen adaptif juga berarti menyesuaikan gaya berdasarkan sifat tugas. Untuk tugas-tugas yang mendesak dan berisiko tinggi dengan prosedur yang jelas, pendekatan yang lebih berorientasi pada tugas dan direktif mungkin diperlukan. Untuk tugas-tugas yang membutuhkan kreativitas dan pemecahan masalah, pendekatan yang lebih partisipatif dan berorientasi pada hubungan akan lebih berhasil.

Penerapan ini menempatkan premi yang tinggi pada kecerdasan emosional dan sosial seorang manajer, kemampuan mereka untuk secara akurat “membaca” orang dan situasi, dan kemudian menyesuaikan perilaku mereka sendiri. Pelatihan kepemimpinan modern sering kali berfokus pada pengembangan fleksibilitas perilaku ini, mengajarkan para manajer berbagai model (seperti SLT atau Path-Goal) sebagai alat diagnostik.

### 7.5.3 Analisis SWOT

Salah satu alat perencanaan strategis yang paling banyak digunakan, **Analisis SWOT**, dapat dilihat sebagai penerapan langsung dari logika Teori Kontingensi. SWOT adalah akronim untuk **Kekuatan** (*Strengths*), **Kelemahan** (*Weaknesses*), **Peluang** (*Opportunities*), dan **Ancaman** (*Threats*).

Analisis ini secara eksplisit mewujudkan ide “kesesuaian” (*fit*). Ia memaksa manajer untuk melakukan dua hal:

1. **Melihat ke Dalam:** Mengidentifikasi Kekuatan dan Kelemahan internal organisasi. Ini setara dengan menganalisis variabel-variabel internal dalam model kontingensi, seperti struktur, budaya, dan sumber daya.
2. **Melihat ke Luar:** Mengidentifikasi Peluang dan Ancaman di lingkungan eksternal. Ini setara dengan menganalisis faktor-faktor kontingensi eksternal seperti pesaing, tren pasar, teknologi baru, dan regulasi.

Tujuan dari analisis SWOT bukanlah hanya untuk membuat empat daftar ini. Tujuan strategis yang sebenarnya adalah untuk **merumuskan strategi yang menciptakan kesesuaian terbaik antara internal dan eksternal**. Strategi yang efektif adalah strategi yang:

- Menggunakan **Kekuatan** internal untuk memanfaatkan **Peluang** eksternal.
- Menggunakan **Kekuatan** internal untuk menetralkan **Ancaman** eksternal.

- Mengatasi **Kelemahan** internal untuk dapat memanfaatkan **Peluang** eksternal.
- Meminimalkan **Kelemahan** internal untuk menghindari kerentanan terhadap **Ancaman** eksternal.

Dengan cara ini, analisis SWOT adalah sebuah perangkat yang sangat kontingen. Ia tidak menghasilkan strategi universal. Strategi yang tepat untuk satu perusahaan akan sangat berbeda dari yang lain, karena setiap perusahaan memiliki kombinasi SWOT yang unik. Ini adalah perwujudan dari prinsip bahwa strategi yang efektif bergantung pada kesesuaian antara apa yang dapat dilakukan organisasi (kemampuan internal) dan apa yang dituntut atau ditawarkan oleh lingkungannya (realitas eksternal).

## KESIMPULAN

Bab ketujuh ini telah memetakan Teori Kontingensi sebagai sebuah titik balik krusial dalam evolusi pemikiran administrasi, menandai pergeseran definitif dari pencarian prinsip-prinsip universal menuju pendekatan “itu tergantung”. Dengan fondasi yang dibangun di atas Teori Sistem, Teori Kontingensi tidak menawarkan satu resep tunggal, melainkan sebuah kerangka kerja diagnostik yang kuat. Proposisi intinya adalah bahwa tidak ada satu cara terbaik untuk merancang organisasi atau memimpin orang; sebaliknya, efektivitas bergantung pada “kesesuaian” atau “kecocokan” antara karakteristik internal organisasi dan serangkaian faktor situasional.

Kita telah mengidentifikasi tiga faktor kontingensi utama yang secara empiris terbukti paling berpengaruh. Ukuran organisasi secara sistematis memengaruhi kebutuhan akan formalisasi, standarisasi, dan desentralisasi. Teknologi inti, seperti yang ditunjukkan secara brilian oleh Joan Woodward, menuntut struktur yang sangat berbeda, dari organik ke mekanistik dan kembali ke organik, seiring dengan pergerakan dari produksi unit ke

massal dan ke proses. Lingkungan eksternal, terutama tingkat ketidakpastian dan perubahannya, muncul sebagai pendorong paling dominan di balik desain organisasi, menuntut keseimbangan yang cermat antara diferensiasi dan integrasi.

Pendekatan kontingensi juga merevolusi teori kepemimpinan, melahirkan model-model situasional seperti yang dikembangkan oleh Fiedler, House, serta Hersey dan Blanchard. Model-model ini secara meyakinkan menunjukkan bahwa efektivitas seorang pemimpin bukanlah atribut yang melekat, melainkan hasil dari interaksi dinamis antara gaya pemimpin, karakteristik pengikut, dan tuntutan situasi.

Secara praktis, Teori Kontingensi mengubah peran manajer menjadi seorang analis dan ahli strategi yang adaptif. Ia mendorong desain organisasi yang fleksibel, gaya manajemen yang dapat disesuaikan, dan penggunaan alat-alat diagnostik seperti analisis SWOT untuk mencapai dan mempertahankan keselarasan strategis. Warisan terbesarnya adalah pembebasan dari dogma “satu ukuran untuk semua” dan pengakuan bahwa dalam dunia organisasi yang kompleks, konteks adalah raja. Dengan pemahaman ini, kita sekarang dapat beralih untuk melihat bagaimana ide-ide ini diterapkan dan diperdebatkan dalam konteks spesifik administrasi publik, dimulai dengan reformasi radikal dari *New Public Management*.

## DAFTAR PUSTAKA BAB

- Burns, T., & Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. Tavistock.
- Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. Sage Publications.
- Donaldson, L. (2020). Back to the future of organization theory: A new contingency theory. *Journal of Organization Design*, 9(1), 1-18. <https://doi.org/10.1186/s41469-020-00078-z>

- Fiedler, F. E. (1967). *A theory of leadership effectiveness*. McGraw-Hill.
- Hersey, P., & Blanchard, K. H. (1969). Life cycle theory of leadership. *Training and Development Journal*, 23(5), 26–34.
- House, R. J. (1971). A path-goal theory of leader effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 16(3), 321–339. <https://doi.org/10.2307/2391905>
- House, R. J. (1996). Path-goal theory of leadership: Lessons, legacy, and a reformulated theory. *The Leadership Quarterly*, 7(3), 323-352. [https://doi.org/10.1016/S1048-9843\(96\)90024-7](https://doi.org/10.1016/S1048-9843(96)90024-7)
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). *Organization and environment: Managing differentiation and integration*. Harvard Business School Press.
- Perrow, C. (1967). A framework for the comparative analysis of organizations. *American Sociological Review*, 32(2), 194-208. <https://doi.org/10.2307/2091811>
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., & Turner, C. (1969). The context of organization structures. *Administrative Science Quarterly*, 14(1), 91-114. <https://doi.org/10.2307/2391366>
- Schoonhoven, C. B. (1981). Problems with contingency theory: Testing assumptions hidden within the language of contingency, "It depends". *Administrative Science Quarterly*, 26(3), 349-377. <https://doi.org/10.2307/2392512>
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in action: Social science bases of administrative theory*. McGraw-Hill.
- Woodward, J. (1965). *Industrial organization: Theory and practice*. Oxford University Press.
- Yukl, G. A. (2013). *Leadership in organizations* (8th ed.). Pearson.
- Zhang, X., Tian, G., & Xie, J. (2021). The double-edged sword effect of situational leadership: A perspective from the psychology of power. *Frontiers in Psychology*, 12, 749209. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.749209>



## BAB 8

# TEORI ADMINISTRASI PUBLIK BARU (NEW PUBLIC MANAGEMENT)

Selama puluhan tahun, citra administrasi publik di benak banyak orang adalah sebuah labirin birokrasi yang lamban, kaku, dan tidak responsif. Diperintah oleh buku peraturan yang tebal, lebih peduli pada prosedur daripada hasil, dan kebal dari tekanan persaingan, sektor publik sering dianggap sebagai antitesis dari dinamisme dan efisiensi yang terlihat di sektor swasta. Model Weberian, yang pernah dipuji sebagai puncak rasionalitas, dalam praktiknya sering kali diterjemahkan menjadi “*red tape*” atau birokrasi yang berbelit-belit, inefisiensi, dan pemborosan uang pembayar pajak. Namun, pada akhir abad ke-20, sebuah gelombang pasang perubahan mulai menerjang benteng-benteng administrasi publik tradisional ini.

Gelombang ini dikenal sebagai *New Public Management* (NPM), atau Manajemen Publik Baru. NPM bukanlah sekadar teori baru yang muncul dari ruang seminar akademis; ia adalah sebuah gerakan reformasi global yang didorong oleh krisis dan ideologi. Pada tahun 1970-an dan 1980-an, banyak negara Barat menghadapi

krisis fiskal, utang publik yang membengkak, dan ketidakpuasan warga negara yang semakin vokal terhadap kualitas layanan publik. Secara bersamaan, kebangkitan ideologi neoliberal, yang dipelopori oleh tokoh-tokoh seperti Margaret Thatcher di Inggris dan Ronald Reagan di Amerika Serikat, membawa keyakinan baru yang kuat pada keunggulan mekanisme pasar dan skeptisisme yang mendalam terhadap intervensi negara.

Dari pertemuan antara tekanan ekonomi dan pergeseran ideologis inilah NPM lahir. Ia mengajukan sebuah proposisi yang sederhana namun radikal: untuk memperbaiki pemerintah, kita harus menjalankannya seperti sebuah bisnis. NPM berjanji untuk merombak sektor publik dengan menyuntikkan disiplin pasar, fokus pada pelanggan, semangat kewirausahaan, dan, di atas segalanya, obsesi terhadap efisiensi dan hasil. Ia berargumen bahwa pemerintah harus berhenti terobsesi dengan *input* (anggaran) dan proses (prosedur), dan mulai dinilai berdasarkan *output* (layanan yang diberikan) dan *outcome* (dampak nyata pada masyarakat).

Bab ini akan membedah secara komprehensif doktrin, praktik, dan dampak dari revolusi manajerial ini. Kita akan memulai dengan menelusuri latar belakang dan konsep dasar NPM, mendefinisikan apa sebenarnya yang dimaksud dengan gerakan ini, dan menguraikan ideologi serta prinsip-prinsip yang menopangnya. Perbandingan yang tajam dengan model administrasi publik tradisional akan menyoroti betapa fundamentalnya pergeseran yang diusulkan oleh NPM.

Selanjutnya, kita akan mengidentifikasi karakteristik-karakteristik inti dari NPM dalam praktiknya. Kita akan menjelajahi bagaimana fokus pada hasil dan efisiensi mengubah cara kinerja pemerintah diukur dan dikelola. Kita akan menyelami penggunaan mekanisme pasar, seperti privatisasi, kontrak, dan kompetisi internal, sebagai alat untuk mendobrak monopoli layanan publik. Dan kita akan melihat bagaimana NPM berusaha untuk

“membebaskan para manajer” dengan memberi mereka otonomi yang lebih besar untuk mengelola, dengan imbalan akuntabilitas yang lebih ketat terhadap hasil.

Tentu saja, tidak ada gerakan sebesar NPM yang lahir tanpa para pemikir dan penyebar gagasan utama. Kita akan membahas kontribusi tokoh-tokoh kunci seperti Christopher Hood, yang pertama kali mengodifikasi istilah dan doktrin NPM, serta David Osborne dan Ted Gaebler, yang melalui buku laris mereka, *Reinventing Government*, mempopulerkan ide-ide ini dan mengubahnya menjadi sebuah manual reformasi praktis bagi para pembuat kebijakan di seluruh dunia. Konsep ikonik mereka tentang “mengarahkan, bukan mengayuh” akan dianalisis sebagai metafora utama dari pergeseran peran pemerintah yang dicita-citakan NPM.

Namun, NPM juga merupakan salah satu paradigma yang paling banyak dikritik dalam sejarah administrasi publik. Bab ini akan menyajikan analisis yang seimbang dengan mengeksplorasi kritik-kritik utama yang dilontarkan terhadapnya. Apakah efisiensi selalu sejalan dengan nilai-nilai publik yang lebih dalam seperti keadilan dan kesetaraan? Apa risiko dari menyerahkan layanan publik yang esensial kepada mekanisme pasar yang tidak sempurna? Dan apakah desentralisasi dan privatisasi justru mengaburkan jalur akuntabilitas demokratis, menciptakan “negara yang berlubang” (*hollow state*)?

Untuk membuat diskusi ini menjadi konkret, kita akan meninjau beberapa studi kasus nyata dari penerapan NPM di berbagai negara. Dari reformasi “Next Steps” di Inggris yang menciptakan agensi-agensi semi-otonom, gelombang privatisasi layanan publik, hingga kebangkitan *e-government* yang berfokus pada pelanggan, kita akan melihat bagaimana ide-ide NPM telah membentuk kembali wajah layanan publik secara nyata.

Pada akhirnya, bab ini bertujuan untuk menyajikan NPM bukan sebagai pahlawan atau penjahat, melainkan sebagai sebuah episode yang sangat berpengaruh dan transformatif dalam evolusi pemikiran administrasi. Memahami NPM sangat penting, bukan hanya karena ia telah mendominasi agenda reformasi selama beberapa dekade, tetapi juga karena warisan dan perdebatannya terus membentuk lanskap administrasi publik kontemporer dan memicu lahirnya model-model “Post-NPM” yang akan kita bahas di bab berikutnya.

## 8.1 Latar Belakang dan Konsep Dasar

*New Public Management* (NPM) bukanlah sebuah teori tunggal yang koheren, melainkan sebuah label payung yang mencakup serangkaian ide dan praktik reformasi yang muncul secara bersamaan di berbagai negara Anglo-Amerika (terutama Inggris, Selandia Baru, Australia, dan Amerika Serikat) selama tahun 1980-an dan 1990-an. Ia mewakili sebuah upaya ambisius untuk secara fundamental mengubah cara sektor publik diorganisir, dikelola, dan dipahami. Akar intelektual dan praktisnya berasal dari perpaduan dua aliran pemikiran yang berbeda: “manajerialisme” dan “ekonomi neoklasik”.

*Analogi/Contoh Kasus:* Bayangkan sebuah perpustakaan umum yang dikelola secara tradisional. Ia beroperasi berdasarkan anggaran tahunan yang tetap, diatur oleh prosedur yang kaku tentang peminjaman buku, dan pustakawannya adalah pegawai negeri yang fokus pada pengkatalogan dan menjaga ketertiban (Administrasi Publik Tradisional). Sekarang, bayangkan perpustakaan ini diubah oleh semangat NPM. Ia mulai melihat pengunjung sebagai “pelanggan”. Ia mengukur kinerjanya bukan dari jumlah buku yang dimiliki, tetapi dari jumlah peminjam aktif dan tingkat kepuasan pelanggan (fokus hasil). Ia mungkin meng-*outsourc*e kafe dan layanan keamanannya ke perusahaan

swasta (mekanisme pasar). Kepala perpustakaan diberi otonomi lebih besar atas anggarannya untuk membeli buku-buku populer atau meluncurkan program-program inovatif, tetapi ia juga terikat pada kontrak kinerja yang menuntutnya untuk mencapai target sirkulasi tertentu (otonomi manajerial). Perpustakaan tersebut masih merupakan lembaga publik, tetapi cara berpikir dan beroperasinya telah diresapi oleh logika bisnis.

### 8.1.1 Pengertian New Public Management (NPM)

*New Public Management* (NPM) dapat didefinisikan sebagai sebuah paradigma administrasi publik yang berusaha untuk mengimpor ide, teknik, dan nilai-nilai dari sektor bisnis ke dalam sektor publik. Tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kinerja layanan publik dengan menekankan pada mekanisme pasar, orientasi pada hasil, dan pemberdayaan manajer publik sebagai wirausahawan. Istilah ini sendiri dipopulerkan oleh Christopher Hood dalam artikelnya yang berpengaruh, “A Public Management for all Seasons?” (1991), untuk menggambarkan serangkaian doktrin yang sedang menyebar dengan cepat dalam reformasi birokrasi di negara-negara OECD.

Secara konseptual, NPM adalah perkawinan antara dua aliran pemikiran. Aliran pertama adalah **manajerialisme** (*managerialism*), yaitu keyakinan bahwa masalah-masalah administrasi pada dasarnya bersifat generik, terlepas dari apakah itu terjadi di sektor publik atau swasta. Oleh karena itu, solusi manajerial yang telah terbukti berhasil di dunia bisnis, seperti perencanaan strategis, manajemen kinerja, dan fleksibilitas personalia, dapat dan harus diterapkan di sektor publik. Manajerialisme menekankan hak dan otonomi para manajer untuk mengelola (*“the right to manage”*) dan menilai mereka berdasarkan hasil yang mereka capai, bukan berdasarkan kepatuhan mereka terhadap prosedur.

Aliran kedua, dan yang lebih radikal, adalah **teori pilihan publik** (*public choice theory*) dan ekonomi neoklasik. Teori pilihan publik menerapkan asumsi-asumsi ekonomi pada analisis politik dan birokrasi. Ia memandang birokrat dan politisi sebagai aktor rasional yang bertindak untuk memaksimalkan kepentingan pribadi mereka (misalnya, anggaran atau kekuasaan), bukan semata-mata kepentingan publik. Dari perspektif ini, birokrasi pemerintah yang bersifat monopoli secara inheren tidak efisien karena tidak memiliki tekanan kompetitif untuk berinovasi atau mengendalikan biaya. Solusinya, menurut para penganut NPM, adalah dengan menyuntikkan disiplin pasar ke dalam sektor publik melalui kompetisi, kontrak, dan pilihan bagi pengguna layanan.

Kombinasi dari kedua aliran ini menghasilkan sebuah model yang sangat berbeda dari administrasi publik tradisional. NPM berargumen bahwa pemerintah harus berhenti mencoba melakukan semuanya sendiri. Sebaliknya, ia harus fokus pada peran “mengarahkan” (*steering*), menetapkan kebijakan dan tujuan, dan menyerahkan sebagian besar fungsi “mengayuh” (*rowing*), yaitu, penyediaan layanan langsung, kepada mekanisme pasar atau kepada unit-unit pemerintah yang dibuat agar beroperasi seperti bisnis.

Dengan demikian, NPM bukanlah sekadar kumpulan teknik manajemen baru. Ia mewakili pergeseran filosofis yang mendalam tentang peran negara dan hubungan antara pemerintah, pasar, dan warga negara. Ia menantang gagasan bahwa administrasi publik secara fundamental berbeda dan terpisah dari manajemen bisnis, dan sebagai gantinya, mengusulkan bahwa keduanya harus diatur oleh logika efisiensi dan persaingan yang sama.

### 8.1.2 Ideologi dan Prinsip NPM

Di balik teknik-teknik manajerialnya, NPM didorong oleh serangkaian keyakinan ideologis yang kuat yang berakar

pada **neoliberalisme**. Ideologi ini secara umum ditandai oleh kepercayaan pada superioritas pasar bebas, promosi kebebasan individu dan pilihan konsumen, serta skeptisisme terhadap intervensi negara dalam ekonomi dan masyarakat. NPM pada dasarnya adalah penerapan dari prinsip-prinsip neoliberal ini pada administrasi sektor publik.

Dari fondasi ideologis ini, muncullah beberapa prinsip inti yang menjadi ciri khas reformasi NPM di seluruh dunia:

1. **Fokus pada Hasil, Bukan Proses:** Kinerja harus diukur berdasarkan *output* (jumlah layanan yang diberikan) dan *outcome* (dampak dari layanan tersebut), bukan berdasarkan *input* (jumlah anggaran yang dihabiskan) atau kepatuhan pada prosedur.
2. **Disagregasi dan Desentralisasi:** Birokrasi-birokrasi besar yang monolitik harus dipecah menjadi unit-unit yang lebih kecil dan lebih otonom (agensi, BUMN) yang berfokus pada fungsi tertentu. Wewenang harus didesentralisasikan ke tingkat manajerial yang lebih rendah untuk meningkatkan fleksibilitas dan responsivitas.
3. **Pengenalan Kompetisi:** Monopoli pemerintah dalam penyediaan layanan harus dihilangkan sedapat mungkin. Kompetisi harus didorong, baik antara penyedia layanan publik dan swasta (melalui *outsourcing*) maupun antar unit-unit publik itu sendiri (kompetisi internal).
4. **Penggunaan Gaya Manajemen Sektor Swasta:** Manajer publik harus diberi kebebasan untuk mengelola (*managerial autonomy*) dan didorong untuk menjadi wirausahawan. Mereka harus memiliki fleksibilitas dalam mengelola anggaran dan sumber daya manusia, dan kinerja mereka harus diikat pada target yang jelas melalui kontrak kinerja.
5. **Disiplin dan Penghematan Sumber Daya:** Ada tekanan yang kuat untuk “melakukan lebih banyak dengan lebih

sedikit" (*doing more with less*). Efisiensi biaya adalah tujuan utama, yang dicapai melalui pemotongan anggaran, standarisasi, dan kontrol yang ketat terhadap pengeluaran.

6. **Orientasi pada Pelanggan (*Customer Orientation*):** Warga negara harus dilihat sebagai "pelanggan" layanan publik. Layanan harus dirancang untuk memenuhi kebutuhan dan preferensi pelanggan, dan mereka harus diberi pilihan (*choice*) di antara penyedia layanan jika memungkinkan. Standar layanan dan mekanisme pengaduan menjadi alat penting.

Prinsip-prinsip ini secara kolektif membentuk sebuah agenda reformasi yang koheren. Agenda ini bertujuan untuk menggantikan model administrasi yang berorientasi pada aturan dan hierarki dengan model yang berorientasi pada pasar dan hasil.

### 8.1.3 Perbandingan dengan Administrasi Publik Tradisional

Untuk memahami betapa revolusionernya NPM, sangat membantu untuk membandingkannya secara langsung dengan model Administrasi Publik Tradisional (APT) yang berusaha digantikannya. Model APT sebagian besar didasarkan pada birokrasi tipe ideal Weber dan gagasan pemisahan politik-administrasi dari Woodrow Wilson.

Dimensi	Administrasi Publik Tradisional (APT)	New Public Management (NPM)
<b>Fokus Utama</b>	Proses, aturan, dan prosedur. Melakukan sesuatu "sesuai buku".	Hasil, <i>output</i> , dan <i>outcome</i> . Fokus pada kinerja dan efektivitas.
<b>Dasar Otoritas</b>	Hierarki dan legal-rasional. Otoritas melekat pada posisi.	Pasar dan kontrak. Otoritas didelegasikan kepada manajer untuk mencapai target.

<b>Struktur Organisasi</b>	Birokratis, monolitik, dan hierarkis.	Terfragmentasi, terdesentralisasi, dan datar. Dipecah menjadi agensi-agensi.
<b>Mekanisme Koordinasi</b>	Perintah dari atasan dan aturan formal.	Kompetisi, kontrak, dan harga (mekanisme pasar).
<b>Peran Manajer</b>	Administrator yang menerapkan aturan secara imparisial.	Wirausahawan ( <i>entrepreneur</i> ) yang inovatif dan mengambil risiko.
<b>Akuntabilitas</b>	Akuntabilitas ke atas (kepada atasan dan politisi) dan berbasis proses.	Akuntabilitas berbasis hasil dan kinerja, sering kali melalui kontrak.
<b>Pandangan terhadap Warga</b>	Warga negara ( <i>citizen</i> ) dengan hak dan kewajiban.	Pelanggan ( <i>customer</i> ) dengan pilihan dan preferensi.
<b>Nilai Dominan</b>	Imparsialitas, kesetaraan prosedur, stabilitas, dan keadilan.	Efisiensi, efektivitas, dan ekonomi (3E).
<b>Sektor yang Menjadi Model</b>	Hukum dan administrasi.	Bisnis dan manajemen.

Perbandingan ini menunjukkan bahwa NPM bukan hanya sekadar penyesuaian kecil; ia adalah sebuah serangan frontal terhadap hampir semua pilar dari model administrasi publik Weberian. Ia menggantikan logika hierarki dengan logika pasar, logika aturan dengan logika hasil, dan citra administrator sebagai abdi negara yang netral dengan citra manajer publik yang berjiwa wirausaha. Pergeseran fundamental inilah yang membuat NPM menjadi subjek perdebatan yang begitu intens dan bertahan lama.

## 8.2 Karakteristik NPM

Doktrin dan prinsip-prinsip NPM diterjemahkan ke dalam serangkaian karakteristik dan teknik manajemen yang dapat dikenali, yang telah diterapkan dalam berbagai tingkat di seluruh dunia. Karakteristik-karakteristik ini secara kolektif mewakili upaya untuk merekayasa ulang mesin sektor publik agar beroperasi dengan logika yang lebih mirip dengan sektor swasta yang berkinerja tinggi. Tiga karakteristik yang paling menonjol adalah pergeseran fokus yang radikal menuju hasil dan efisiensi, penggunaan mekanisme pasar sebagai pengganti hierarki, dan pemberian otonomi yang signifikan kepada para manajer publik.

*Analogi/Contoh Kasus:* Bayangkan sebuah sistem pendidikan publik yang diubah oleh NPM. Sebelumnya, sekolah-sekolah dikelola oleh dinas pendidikan pusat yang besar. **Fokus pada hasil dan efisiensi** berarti sekolah sekarang tidak lagi dinilai berdasarkan berapa banyak guru yang mereka miliki (input), tetapi berdasarkan skor ujian rata-rata siswa dan tingkat kelulusan (output/outcome). **Penggunaan mekanisme pasar** diperkenalkan melalui sistem “dana sekolah” atau *voucher*, di mana orang tua dapat memilih sekolah mana pun untuk anak mereka, dan dana pemerintah akan “mengikuti siswa”. Hal ini menciptakan kompetisi antar sekolah untuk menarik “pelanggan”. Terakhir, **pemberian otonomi** berarti kepala sekolah diberi lebih banyak kendali atas anggaran dan perekrutan guru mereka sendiri, tetapi mereka juga menandatangani kontrak kinerja yang membuat mereka bertanggung jawab untuk mencapai target akademik yang telah ditetapkan.

### 8.2.1 Fokus pada Hasil dan Efisiensi

Salah satu kritik paling tajam terhadap birokrasi tradisional adalah obsesinya terhadap proses dan kepatuhan pada aturan,

sering kali dengan mengorbankan hasil yang sebenarnya. NPM berusaha membalikkan prioritas ini. Karakteristik utamanya adalah pergeseran yang tak kenal lelah dari fokus pada *input* (sumber daya yang digunakan) dan proses (bagaimana sumber daya digunakan) ke fokus pada *output* (produk atau layanan langsung yang dihasilkan) dan *outcome* (dampak atau perubahan yang lebih luas yang diciptakan oleh layanan tersebut).

Untuk mencapai ini, NPM memperkenalkan budaya **manajemen kinerja** (*performance management*) ke dalam sektor publik. Ini melibatkan siklus penetapan tujuan yang jelas, pengukuran kinerja terhadap tujuan tersebut, pelaporan hasil, dan penggunaan informasi kinerja untuk membuat keputusan manajerial. Alat utama dalam proses ini adalah pengembangan **Indikator Kinerja Utama** (*Key Performance Indicators - KPIs*). Setiap agensi, departemen, dan bahkan individu diharapkan memiliki serangkaian KPI yang terukur yang memungkinkan kinerjanya dilacak dari waktu ke waktu. Misalnya, sebuah dinas imigrasi mungkin tidak lagi hanya melaporkan anggarannya, tetapi harus melaporkan KPI seperti “waktu pemrosesan visa rata-rata” (*output*) atau “tingkat kepuasan pemohon” (*outcome*).

Fokus pada hasil ini terkait erat dengan penekanan pada **efisiensi**, yang sering diringkas dalam konsep “3E”:

- **Economy (Ekonomi/Kehematan):** Meminimalkan biaya *input* untuk tingkat dan kualitas *output* tertentu (misalnya, membeli perlengkapan kantor dengan harga termurah yang memenuhi spesifikasi).
- **Efficiency (Efisiensi/Daya Guna):** Memaksimalkan rasio *output* terhadap *input* (misalnya, jumlah pasien yang dilayani per dokter per hari).
- **Effectiveness (Efektivitas/Hasil Guna):** Sejauh mana *output* yang dihasilkan benar-benar mencapai tujuan

yang diinginkan atau *outcome* (misalnya, apakah program pelatihan kerja benar-benar mengurangi tingkat pengangguran).

Untuk menegakkan disiplin ini, NPM mempromosikan penggunaan audit kinerja (*performance audits*) oleh lembaga pemeriksa eksternal. Berbeda dengan audit keuangan tradisional yang hanya memeriksa kepatuhan pengeluaran, audit kinerja secara aktif mengevaluasi apakah program-program pemerintah mencapai tujuan 3E mereka. Laporan-laporan ini sering kali dipublikasikan, menciptakan tekanan politik dan publik bagi para manajer untuk meningkatkan kinerja mereka.

### 8.2.2 Penggunaan Mekanisme Pasar

Karakteristik kedua yang paling radikal dari NPM adalah keyakinannya bahwa mekanisme pasar, kompetisi, harga, dan pilihan, secara inheren lebih efisien dalam mengalokasikan sumber daya dan mendorong inovasi daripada mekanisme hierarki birokratis. Oleh karena itu, NPM secara aktif berusaha untuk menyuntikkan atau mensimulasikan persaingan pasar di dalam dan di sekitar sektor publik.

Ada beberapa teknik utama yang digunakan untuk mencapai hal ini:

- **Privatisasi:** Ini adalah bentuk yang paling ekstrem, di mana aset atau perusahaan milik negara dijual kepada sektor swasta. Contoh klasiknya adalah penjualan maskapai penerbangan nasional, perusahaan telekomunikasi, atau perusahaan listrik. Logikanya adalah bahwa kepemilikan swasta akan membawa disiplin pasar, investasi baru, dan efisiensi yang lebih besar.
- **Outsourcing atau Kontrak Keluar (*Contracting Out*):** Pemerintah tetap bertanggung jawab untuk mendanai

dan memastikan penyediaan suatu layanan, tetapi ia mengontrakkan pelaksanaan layanan tersebut kepada penyedia eksternal (sering kali swasta, tetapi bisa juga nirlaba) melalui proses tender yang kompetitif. Contoh umum termasuk layanan kebersihan di gedung pemerintah, pengelolaan penjara, atau pengumpulan sampah.

- **Penciptaan Pasar Internal atau Kuasi-Pasar (*Quasi-Markets*):** Di area di mana privatisasi penuh tidak diinginkan (seperti kesehatan atau pendidikan), pemerintah menciptakan “pasar buatan”. Dalam sistem ini, penyedia layanan (misalnya, rumah sakit atau sekolah negeri) dibuat untuk bersaing satu sama lain untuk mendapatkan dana pemerintah atau “pelanggan”. Sistem *voucher* pendidikan, di mana dana mengikuti siswa ke sekolah pilihan mereka, adalah contoh klasik dari kuasi-pasar.
- **Penerapan Biaya Pengguna (*User Charges*):** Alih-alih mendanai layanan sepenuhnya dari pajak, pemerintah mulai membebaskan biaya kepada pengguna layanan tersebut. Contohnya termasuk biaya masuk ke museum nasional, biaya kuliah di universitas negeri, atau tarif tol. Tujuannya adalah untuk mengurangi beban pembayar pajak, membuat pengguna lebih sadar akan biaya layanan, dan memberikan sinyal permintaan kepada penyedia.

Semua mekanisme ini berbagi tujuan yang sama: untuk mendobrak monopoli pemerintah, menciptakan tekanan untuk efisiensi dan responsivitas, dan memberikan lebih banyak pilihan kepada “pelanggan” layanan.

### 8.2.3 Pemberian Otonomi pada Manajer Publik

Logika NPM menyatakan bahwa jika manajer publik akan dimintai pertanggungjawaban atas hasil (seperti manajer bisnis), maka mereka juga harus diberi kebebasan dan fleksibilitas untuk

mengelola agar dapat mencapai hasil tersebut. Karakteristik ini sering diringkas dengan slogan “biarkan manajer mengelola” (*let the managers manage*). Ini melibatkan pelonggaran kontrol-kontrol prosedural yang terpusat yang menjadi ciri khas birokrasi tradisional dan menggantinya dengan otonomi manajerial yang lebih besar.

Otonomi ini terwujud dalam beberapa cara:

- **Desentralisasi Wewenang:** Keputusan tentang alokasi anggaran, perekrutan staf, dan desain proses kerja didorong ke bawah dari kantor pusat ke manajer unit operasional.
- **Fleksibilitas Anggaran:** Manajer diberi anggaran *lump-sum* (gelondongan) dan kebebasan untuk mengalokasikannya sesuai kebutuhan untuk mencapai target mereka, alih-alih terikat pada pos-pos anggaran yang kaku.
- **Reformasi Personalia:** Aturan kepegawaian yang kaku dilonggarkan. Manajer diberi lebih banyak wewenang untuk merekrut, memberi penghargaan, dan bahkan memberhentikan staf berdasarkan kinerja, bukan hanya senioritas. Sistem upah berbasis kinerja (*performance-related pay*) diperkenalkan.
- **Struktur Agensifikasi:** Birokrasi besar dipecah menjadi “agensi eksekutif” yang lebih kecil dan semi-otonom. Kepala eksekutif agensi ini bukanlah administrator karier tradisional, melainkan seorang CEO yang sering kali dipekerjakan dengan kontrak jangka tetap dan diberi target kinerja yang jelas yang harus dicapai.

Namun, otonomi ini bukanlah “cek kosong”. Ia datang dengan sisi lain dari koin yang sama: **akuntabilitas kinerja yang ketat**. Kebebasan baru bagi para manajer diimbangi oleh sistem pemantauan dan evaluasi yang cermat, yang berfokus pada apakah mereka mencapai target yang telah disepakati dalam kontrak

kinerja atau rencana bisnis mereka. Jadi, NPM menggantikan kontrol *ex-ante* (kontrol atas proses dan prosedur sebelum tindakan) dengan kontrol *ex-post* (kontrol atas hasil setelah tindakan). Ini adalah sebuah tawar-menawar besar: lebih banyak kebebasan sebagai imbalan atas lebih banyak tanggung jawab atas hasil.

## KESIMPULAN

Bab kedelapan ini telah mengupas *New Public Management* (NPM) sebagai salah satu gerakan reformasi paling transformatif dalam sejarah administrasi publik modern. Lahir dari tekanan fiskal dan kebangkitan ideologi neoliberal, NPM mengajukan sebuah visi radikal: menjalankan pemerintah seperti bisnis untuk mencapai efisiensi, efektivitas, dan responsivitas. Dengan memadukan manajerialisme dan teori pilihan publik, NPM secara fundamental menantang model administrasi publik tradisional yang berbasis pada hierarki Weberian dan prosedur yang kaku.

Karakteristik inti dari NPM telah diidentifikasi dan dianalisis. Pertama, pergeseran fokus dari proses dan *input* ke hasil (*output* dan *outcome*), yang dipersenjatai dengan alat-alat seperti manajemen kinerja dan KPI. Kedua, keyakinan pada superioritas mekanisme pasar, yang diwujudkan melalui praktik-praktik seperti privatisasi, *outsourcing*, dan penciptaan kuasi-pasar untuk mendorong kompetisi. Ketiga, prinsip “biarkan manajer mengelola”, yang memberikan otonomi dan fleksibilitas manajerial yang lebih besar kepada para pemimpin di sektor publik, sebagai imbalan atas akuntabilitas yang lebih ketat terhadap hasil yang terukur.

Kontribusi para tokoh kunci, seperti Christopher Hood yang memberikan kerangka analitis dan David Osborne serta Ted Gaebler yang mempopulerkan visinya melalui slogan “mengarahkan, bukan mengayuh”, telah membentuk wacana reformasi di seluruh dunia. Namun, bab ini juga menyoroti sisi lain dari NPM melalui kritik-kritik yang tajam terhadapnya.

Potensinya untuk mengabaikan nilai-nilai publik fundamental seperti keadilan dan kesetaraan, risiko kegagalan pasar, dan erosi akuntabilitas demokratis merupakan keprihatinan serius yang tidak dapat diabaikan.

Studi kasus penerapan NPM, dari agensifikasi di Inggris hingga privatisasi global, mengilustrasikan dampak nyata dari ide-ide ini dalam membentuk kembali lanskap layanan publik. Pada akhirnya, NPM meninggalkan warisan yang kompleks dan ambigu. Di satu sisi, ia berhasil mendobrak kelembaman birokrasi, meningkatkan kesadaran akan kinerja, dan sering kali menghasilkan efisiensi yang nyata. Di sisi lain, obsesinya terhadap metrik dan pasar terkadang mengorbankan esensi dari pelayanan publik. Perdebatan dan ketidakpuasan terhadap keterbatasan NPM inilah yang pada akhirnya memicu lahirnya gelombang pemikiran berikutnya, yaitu gerakan “Post-NPM”, yang akan menjadi fokus dari bab selanjutnya.

## DAFTAR PUSTAKA BAB

- Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. University of California Press.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., & Walsh, P. (1996). *Public management: The New Zealand model*. Oxford University Press.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2020). The whole-of-government approach revisited. *Public Administration Review*, 80(2), 195-200. <https://doi.org/10.1111/puar.13146> (Membahas evolusi dari NPM).
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead, Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3),

- 467-494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Ferlie, E., Lynn Jr, L. E., & Pollitt, C. (Eds.). (2005). *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford University Press.
- Lapuente, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33(3), 461-475. <https://doi.org/10.1111/gove.12502>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Pollitt, C. (2016). The new public management: A retrospective. In *The Oxford Handbook of the Classics of Public Policy and Administration*. Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Skelcher, C. (2020). The fading of the NPM star: A case for a post-NPM research agenda in public management. *Public Management Review*, 22(1), 1-13. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1691163>
- Terry, L. D. (1998). Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*, 58(3), 194-200. <https://doi.org/10.2307/976559>
- Verhoest, K., & Wynen, J. (2022). Agencification and public sector performance: A systematic literature review and research agenda. *Public Policy and Administration*, 37(1), 118-144. <https://doi.org/10.1177/0952076720935574>



## BAB 9

# TEORI ADMINISTRASI PUBLIK MODERN (POST-NPM)

Setelah gelombang pasang *New Public Management* (NPM) menyapu bersih sebagian besar lanskap administrasi publik tradisional, perlahan-lahan mulai terlihat bahwa tanah yang ditinggalkannya tidak selalu subur yang dijanjikan. Efisiensi mungkin meningkat, tetapi sering kali dengan biaya sosial yang tinggi. “Pelanggan” mungkin mendapatkan layanan yang lebih cepat, tetapi peran mereka sebagai “warga negara” yang memiliki suara dalam demokrasi seolah terabaikan. Manajer publik mungkin telah “dibebaskan” untuk mengelola, tetapi akuntabilitas demokratis menjadi kabur dalam jaringan kontrak dan agensi yang rumit. Kekhawatiran-kekhawatiran inilah yang memicu gelombang pemikiran berikutnya: sebuah pencarian akan paradigma “Post-NPM”.

Gerakan Post-NPM bukanlah sebuah teori tunggal yang monolitik, melainkan serangkaian respons, kritik, dan alternatif yang muncul dari ketidakpuasan terhadap eksekusi dan keterbatasan NPM. Jika NPM adalah tentang menyuntikkan logika pasar ke

dalam pemerintah, maka Post-NPM adalah tentang “membawa kembali pemerintah” dan, yang lebih penting, “membawa kembali nilai-nilai publik” ke pusat administrasi. Gerakan ini tidak sepenuhnya menolak semua reformasi NPM; banyak alat manajemen kinerja dan fokus pada hasil yang tetap dipertahankan. Namun, ia secara fundamental menantang filosofi dasarnya, dengan berargumen bahwa mengelola negara secara fundamental berbeda dengan menjual produk.

Bab ini akan menavigasi lanskap yang kompleks dan masih berkembang dari pemikiran Post-NPM. Kita akan memulai dengan memahami latar belakang kemunculannya, menggali lebih dalam kritik-kritik terhadap NPM yang menjadi pemicu utama pencarian alternatif. Kita akan melihat bagaimana obsesi terhadap efisiensi telah mengorbankan ekuitas, bagaimana fragmentasi layanan telah merusak koordinasi, dan bagaimana pandangan warga negara sebagai pelanggan telah merendahkan esensi demokrasi.

Selanjutnya, kita akan menjelajahi dua aliran pemikiran utama yang paling berpengaruh dalam wacana Post-NPM. Pertama, kita akan menyelami **Teori Pelayanan Publik Baru** (*New Public Service - NPS*), yang dikemukakan oleh Robert dan Janet Denhardt. NPS menawarkan sebuah visi yang sangat berbeda tentang peran administrator publik. Alih-alih menjadi wirausahawan yang “mengarahkan” masyarakat, administrator publik, menurut NPS, harus menjadi pelayan (*servant*) yang membantu warga negara mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan bersama mereka. Kita akan membedah prinsip-prinsip NPS yang menekankan pada kewarganegaraan, nilai-nilai publik, dan kepemimpinan yang melayani.

Kedua, kita akan beralih ke paradigma **Tata Kelola** (*Governance*). Konsep ini mengakui realitas bahwa di dunia modern, pemerintah bukan lagi satu-satunya aktor yang berkuasa.

Kebijakan publik semakin banyak dibuat dan diimplementasikan melalui jaringan yang kompleks yang melibatkan aktor-aktor dari sektor publik, swasta, dan masyarakat sipil. Kita akan menjelajahi bagaimana teori tata kelola mengalihkan fokus dari hierarki internal pemerintah ke proses kolaborasi, negosiasi, dan kemitraan dalam jaringan kebijakan.

Bab ini juga akan menyentuh teori-teori lain yang memperkaya pemikiran Post-NPM, seperti **Teori Administrasi Publik Ekologis**, yang mengingatkan kita bahwa organisasi publik adalah sistem terbuka yang harus terus-menerus beradaptasi dengan lingkungannya yang dinamis, sebuah ide yang beresonansi kuat dengan pendekatan jaringan dalam tata kelola.

Terakhir, dan yang paling penting, kita akan membahas relevansi dari ide-ide Post-NPM ini dalam konteks spesifik Indonesia. Bagaimana konsep *collaborative governance* dapat diterapkan untuk mengatasi masalah-masalah kompleks seperti perubahan iklim atau kemiskinan perkotaan? Bagaimana semangat partisipasi masyarakat dapat diintegrasikan ke dalam proses pembuatan kebijakan untuk menghasilkan keputusan yang lebih legitimat dan efektif? Dan bagaimana reformasi birokrasi dapat digerakkan melampaui sekadar efisiensi menuju akuntabilitas demokratis yang lebih substantif?

Secara keseluruhan, bab ini menandai sebuah pergeseran kembali menuju pertanyaan-pertanyaan fundamental tentang tujuan administrasi publik. Jika NPM bertanya, "Bagaimana kita bisa membuat pemerintah bekerja lebih baik dengan biaya lebih murah?", maka Post-NPM bertanya, "Pemerintah itu untuk siapa dan untuk apa?". Jawaban yang ditawarkannya, untuk melayani warga negara, untuk memperkuat demokrasi, dan untuk berkolaborasi dalam mengatasi masalah bersama, menunjukkan sebuah pendewasaan dalam pemikiran administrasi,

yang mengakui bahwa efisiensi tanpa nilai adalah sebuah kapal tanpa kemudi.

## 9.1 Konsep dan Latar Belakang Post-NPM

Gerakan Post-NPM bukanlah sebuah revolusi yang menolak segala sesuatu yang datang sebelumnya, melainkan sebuah evolusi yang berusaha untuk memperbaiki dan menyeimbangkan kembali pendulum yang telah berayun terlalu jauh ke arah manajerialisme dan pasar selama era NPM. Kemunculannya didorong oleh kesadaran yang semakin meningkat di kalangan akademisi dan praktisi bahwa model “pemerintah sebagai bisnis” memiliki keterbatasan yang serius dan sering kali menghasilkan konsekuensi yang tidak diinginkan. Latar belakang Post-NPM adalah sebuah kritik yang matang terhadap NPM, yang membuka jalan bagi pencarian paradigma baru yang lebih holistik dan berorientasi pada nilai.

*Analogi/Contoh Kasus:* Bayangkan seorang manajer pabrik yang terobsesi dengan metrik efisiensi NPM. Ia berhasil meningkatkan *output* per jam dengan mempercepat lini perakitan dan memberikan bonus hanya kepada pekerja tercepat. Namun, setelah beberapa saat, masalah mulai muncul. Tingkat kecacatan produk meningkat karena pekerja terburu-buru, moral karyawan anjlok karena persaingan yang tidak sehat, dan beberapa pekerja berpengalaman mengundurkan diri. Manajer baru yang berpikir secara **Post-NPM** datang. Ia tidak membuang metrik efisiensi, tetapi ia **menyeimbangkannya**. Ia membentuk tim-tim kerja kolaboratif untuk memecahkan masalah kualitas (kolaborasi), mengadakan pertemuan rutin untuk mendengarkan masukan dari para pekerja (partisipasi), dan menekankan kembali tujuan bersama untuk menciptakan produk terbaik (nilai-nilai publik). Kinerja jangka panjang pabrik pun membaik. Ini adalah pergeseran dari efisiensi yang sempit ke efektivitas yang berkelanjutan.

### 9.1.1 Munculnya Gerakan Post-NPM

Gerakan Post-NPM mulai mengemuka pada akhir 1990-an dan awal 2000-an. Ini bukan gerakan yang terkoordinasi dengan satu manifesto, melainkan sebuah “ arus intelektual ” yang berasal dari berbagai sumber. Para sarjana di Eropa, di mana negara kesejahteraan memiliki tradisi yang lebih kuat, adalah beberapa kritikus awal yang paling vokal terhadap impor model Anglo-Amerika. Mereka melihat NPM sebagai ancaman terhadap nilai-nilai solidaritas sosial dan kesetaraan.

Di negara-rata-rata tempat NPM diterapkan paling agresif, seperti Inggris dan Selandia Baru, bukti-bukti empiris mulai menumpuk yang menunjukkan hasil yang beragam. Sementara beberapa reformasi memang menghasilkan penghematan biaya, banyak yang lain menyebabkan fragmentasi layanan, penurunan kualitas, dan skandal dalam kontrak-kontrak yang di-*outsource*. “ Kelelahan reformasi ” (*reform fatigue*) mulai muncul di kalangan pegawai negeri yang merasa terus-menerus direstrukturisasi dan dinilai berdasarkan target-target yang sering kali artifisial.

Secara akademis, para pemikir mulai mensintesis kritik-kritik ini dan mencari alternatif. Istilah-istilah seperti “ *Governance* ”, “ *New Public Service* ”, “ *Whole-of-Government* ”, dan “ *Digital Era Governance* ” mulai muncul dalam literatur, semuanya menunjukkan pergeseran dari fokus NPM yang sempit. Gerakan ini didorong oleh pengakuan bahwa masalah-masalah kebijakan yang paling mendesak di abad ke-21, seperti terorisme global, perubahan iklim, pandemi, dan ketidaksetaraan ekonomi, adalah masalah-masalah “ jahat ” (*wicked problems*) yang tidak dapat diselesaikan oleh satu agensi tunggal atau melalui mekanisme pasar. Masalah-masalah ini menuntut kolaborasi lintas-sektor dan partisipasi masyarakat yang luas, sesuatu yang sering kali diabaikan atau bahkan dirusak oleh logika kompetitif NPM.

### 9.1.2 Kritik terhadap NPM

Untuk memahami mengapa Post-NPM muncul, kita harus memahami kritik fundamental terhadap NPM. Kritik-kritik ini dapat dikelompokkan ke dalam beberapa tema utama:

1. **Pengabaian terhadap Nilai-nilai Publik:** Kritik yang paling mendalam adalah bahwa NPM, dengan obsesinya pada efisiensi dan ekonomi (nilai-nilai bisnis), telah mengesampingkan nilai-nilai inti dari administrasi publik, seperti keadilan, kesetaraan (*equity*), keamanan, dan kewarganegaraan. Keputusan untuk menutup rumah sakit kecil di pedesaan mungkin “efisien” dari sudut pandang anggaran, tetapi ia mengabaikan nilai keadilan akses layanan kesehatan bagi semua warga negara.
2. **Fragmentasi dan Kurangnya Koordinasi:** Pemecahan birokrasi besar menjadi agensi-agensi kecil yang semi-otonom dan kompetitif (agensifikasi) sering kali menciptakan “silo-silo” organisasi. Setiap agensi fokus pada pencapaian KPI-nya sendiri, sering kali tanpa berkoordinasi atau bahkan bersaing dengan agensi lain. Hal ini membuat sangat sulit untuk mengatasi masalah-masalah kebijakan yang kompleks yang memerlukan pendekatan “*whole-of-government*” atau terpadu.
3. **Erosi Akuntabilitas Demokratis:** Jaringan kontrak, privatisasi, dan agensi semi-otonom telah menciptakan apa yang disebut sebagai “negara yang berlubang” (*hollow state*). Menjadi semakin sulit bagi publik dan parlemen untuk melacak siapa yang sebenarnya bertanggung jawab ketika terjadi kegagalan layanan. Apakah itu menteri, kepala agensi, atau CEO dari perusahaan swasta yang dikontrak? NPM sering kali menggantikan akuntabilitas demokratis yang jelas dengan akuntabilitas kontraktual yang lebih kabur.

4. **Pandangan yang Terdistorsi tentang Manusia:** NPM didasarkan pada asumsi teori pilihan publik bahwa birokrat (dan manusia pada umumnya) dimotivasi terutama oleh kepentingan pribadi. Hal ini mengabaikan bukti kuat tentang adanya etos pelayanan publik (*public service ethos*), keinginan untuk melayani masyarakat, yang memotivasi banyak pegawai negeri. Dengan menekankan pada insentif finansial dan target, NPM berisiko merusak motivasi intrinsik ini.
5. **Peran Pasif Warga Negara:** Dengan memperlakukan warga negara sebagai “pelanggan”, NPM menempatkan mereka dalam peran yang pasif. Sebagai pelanggan, satu-satunya kekuatan Anda adalah “memilih” atau “keluar”. Ini mengabaikan peran warga negara sebagai pemilik bersama dari negara, yang memiliki hak dan tanggung jawab untuk berpartisipasi dalam perdebatan publik dan membentuk kebijakan. Demokrasi lebih dari sekadar transaksi.

### 9.1.3 Pentingnya Nilai-nilai Publik dan Partisipasi

Dari kritik-kritik inilah muncul penekanan kembali pada dua konsep inti yang menjadi ciri khas pemikiran Post-NPM: **nilai-nilai publik** dan **partisipasi**.

**Nilai-nilai Publik (*Public Values*):** Para pemikir Post-NPM berpendapat bahwa sektor publik tidak boleh hanya dinilai berdasarkan efisiensi, tetapi berdasarkan kemampuannya untuk menciptakan “nilai publik”. Nilai publik adalah konsep yang lebih luas yang mencakup tidak hanya penyediaan layanan yang efektif, tetapi juga penegakan hak-hak, promosi keadilan, peningkatan kepercayaan, dan penguatan kohesi sosial. Tugas utama seorang manajer publik, dalam pandangan ini, bukanlah untuk mencapai target yang telah ditetapkan dari atas, melainkan untuk membantu

menciptakan konsensus di antara para pemangku kepentingan tentang apa yang merupakan “nilai” dalam situasi tertentu.

**Partisipasi (*Participation*):** Jika NPM memandang warga negara sebagai konsumen pasif, Post-NPM memandang mereka sebagai mitra aktif dalam tata kelola. Diakui bahwa pemerintah sendiri tidak memiliki semua jawaban atau semua sumber daya yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah-masalah sosial yang kompleks. Oleh karena itu, partisipasi aktif dari warga negara, kelompok masyarakat sipil, dan sektor swasta menjadi sangat penting. Partisipasi ini bukan hanya tentang memberikan suara dalam pemilu, tetapi juga tentang keterlibatan dalam proses-proses seperti musyawarah perencanaan pembangunan (*Musrenbang*), forum-forum kebijakan, dan kemitraan dalam penyediaan layanan. Partisipasi dianggap penting tidak hanya karena alasan normatif (ini adalah hal yang benar untuk dilakukan dalam demokrasi), tetapi juga karena alasan pragmatis: kebijakan yang dirancang dengan masukan dari mereka yang terkena dampak cenderung lebih efektif dan lebih mudah diimplementasikan.

Penekanan kembali pada nilai-nilai publik dan partisipasi menandai pergeseran fundamental dari model manajerial NPM ke model yang lebih demokratis dan kolaboratif. Ini adalah pengakuan bahwa tujuan administrasi publik bukanlah untuk meniru bisnis, melainkan untuk menjadi pelayan dan fasilitator bagi sebuah komunitas politik yang demokratis.

## 9.2 Teori Pelayanan Publik Baru (*New Public Service*)

Di antara berbagai respons terhadap NPM, Teori Pelayanan Publik Baru (*New Public Service* - NPS) yang dikemukakan oleh Robert Denhardt dan Janet Denhardt adalah salah satu yang paling koheren dan berpengaruh secara normatif. NPS bukanlah sebuah teori deskriptif tentang bagaimana pemerintah bekerja, melainkan sebuah argumen preskriptif tentang bagaimana administrator

publik *seharusnya* berpikir dan bertindak. Ia menawarkan sebuah fondasi filosofis alternatif yang secara langsung menantang asumsi-asumsi dasar dari Teori Klasik dan NPM, dengan mengajukan visi administrasi publik yang berpusat pada demokrasi, kewarganegaraan, dan pelayanan.

*Analogi/Contoh Kasus:* Bayangkan seorang perencana kota. Jika ia seorang administrator **tradisional**, ia akan fokus pada penerapan peraturan tata ruang yang ada secara konsisten. Jika ia seorang manajer **NPM**, ia mungkin akan melihat pengembang properti sebagai “pelanggan” utama dan fokus pada percepatan proses perizinan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun, jika ia seorang penganut **NPS**, pendekatannya akan berbeda. Ia akan memulai dengan mengadakan serangkaian pertemuan warga untuk bertanya, “Visi seperti apa yang kita inginkan untuk lingkungan kita bersama?”. Ia akan bertindak sebagai **fasilitator**, membantu berbagai kelompok (warga, pengembang, aktivis lingkungan) untuk berdialog, menegosiasikan perbedaan, dan membangun konsensus tentang kepentingan bersama. Peran utamanya bukanlah untuk menerapkan aturan atau melayani pelanggan, melainkan untuk **membangun komunitas** dan melayani visi kolektif warga.

### 9.2.1 Prinsip-prinsip New Public Service

Denhardt dan Denhardt (2000) menguraikan tujuh prinsip inti dari NPS, yang masing-masing secara implisit atau eksplisit mengkritik model-model sebelumnya:

1. *Serve Citizens, Not Customers (Layanilah Warga Negara, Bukan Pelanggan):* Ini adalah prinsip yang paling fundamental. Administrator publik harus melihat publik sebagai warga negara yang memiliki hak dan kewajiban, bukan sebagai konsumen pasif. Hubungan ini didasarkan

pada kepercayaan dan akuntabilitas, bukan pada pertukaran ekonomi. Fokusnya adalah pada pembangunan komunitas dan pemecahan masalah kolektif, bukan pada kepuasan individu.

2. ***Seek the Public Interest (Carilah Kepentingan Publik):*** Kepentingan publik bukanlah agregasi dari kepentingan pribadi individu (seperti yang disarankan oleh teori pilihan publik NPM), juga bukan sesuatu yang dapat ditentukan secara objektif oleh para administrator ahli (seperti dalam administrasi tradisional). Sebaliknya, kepentingan publik adalah hasil dari dialog dan deliberasi di antara warga negara. Peran administrator publik adalah untuk memfasilitasi dialog ini.
3. ***Value Citizenship Over Entrepreneurship (Hargailah Kewarganegaraan di atas Kewirausahaan):*** Sementara NPM mendorong manajer publik untuk menjadi wirausahawan yang mengambil risiko, NPS berpendapat bahwa administrator publik harus lebih fokus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi. Mereka harus menghargai kewarganegaraan dan pelayanan publik di atas inovasi yang berorientasi pasar.
4. ***Think Strategically, Act Democratically (Berpikirlah Secara Strategis, Bertindaklah Secara Demokratis):*** Kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik paling baik dicapai melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif. Implementasi harus melibatkan kerja sama antara sektor publik, swasta, dan nirlaba.
5. ***Recognize that Accountability Isn't Simple (Sadarilah bahwa Akuntabilitas Itu Tidak Sederhana):*** Akuntabilitas di sektor publik jauh lebih kompleks daripada sekadar memenuhi target kinerja di pasar. Administrator publik bertanggung jawab kepada banyak pihak, hukum, nilai-

nilai komunitas, norma-norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara.

6. ***Serve Rather Than Steer (Melayani, Bukan Mengarahkan):*** Ini adalah penolakan langsung terhadap slogan NPM yang terkenal. Daripada mencoba untuk “mengarahkan” atau mengendalikan masyarakat dari atas, administrator publik harus membantu warga negara mengartikulasikan dan mencapai kepentingan bersama mereka. Mereka adalah fasilitator pemberdayaan, bukan pengendali.
7. ***Value People, Not Just Productivity (Hargailah Orang, Bukan Hanya Produktivitas):*** Organisasi publik dan jaringan di mana mereka berpartisipasi lebih mungkin berhasil dalam jangka panjang jika mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada rasa hormat terhadap semua orang.

### 9.2.2 Peran Birokrat sebagai Pelayan Masyarakat

Dari prinsip-prinsip di atas, muncullah sebuah konsepsi baru tentang peran birokrat atau administrator publik. Model klasik melihat birokrat sebagai pelaksana kebijakan yang netral dan anonim. Model NPM mengubahnya menjadi manajer wirausaha yang bertanggung jawab atas hasil. Model NPS merekonseptualisasikannya sebagai **pelayan publik yang terlibat dan bertanggung jawab secara demokratis**.

Dalam peran ini, seorang birokrat tidak hanya mengimplementasikan hukum secara mekanis. Mereka memiliki tanggung jawab untuk menggunakan diskresi mereka dengan cara yang menjunjung tinggi nilai-nilai Konstitusi dan kepentingan publik. Mereka bukan hanya roda penggerak dalam mesin, tetapi juga “penjaga” (*steward*) dari kepercayaan publik.

Peran ini juga menuntut serangkaian keterampilan yang berbeda. Selain keterampilan manajerial, seorang birokrat NPS

harus mahir dalam **fasilitasi, mediasi, dan negosiasi**. Mereka harus mampu menyatukan kelompok-kelompok yang beragam dengan kepentingan yang sering kali bertentangan dan membantu mereka menemukan landasan bersama. Mereka harus menjadi pendengar yang baik, bukan hanya pemberi perintah.

Lebih jauh lagi, peran ini menuntut komitmen etis yang kuat. Birokrat NPS harus didorong oleh **etos pelayanan publik**, sebuah motivasi intrinsik untuk memberikan kontribusi positif kepada masyarakat. Integritas, empati, dan keberanian untuk membela kepentingan publik, bahkan jika itu tidak populer secara politik, menjadi kebajikan utama.

### 9.2.3 Pemberdayaan Warga Negara

Pemberdayaan warga negara adalah tujuan akhir dan mekanisme sentral dari NPS. Berbeda dengan NPM yang memberdayakan “pelanggan” melalui pilihan di pasar, NPS berusaha memberdayakan “warga negara” melalui suara dan partisipasi dalam proses pemerintahan.

Pemberdayaan ini bukan sekadar tindakan konsultasi formalistik di mana pemerintah mendengarkan masukan warga tetapi kemudian tetap membuat keputusan secara sepihak. Ini adalah tentang **pemerintahan bersama** (*co-governance*) atau **produksi bersama** (*co-production*), di mana warga negara secara aktif terlibat dalam merancang, mengelola, dan bahkan menyampaikan layanan publik.

Contoh-contoh praktis dari pemberdayaan ini meliputi:

- **Penganggaran Partisipatif (*Participatory Budgeting*):** Warga di tingkat lokal diberi wewenang untuk secara langsung memutuskan bagaimana sebagian dari anggaran publik akan dibelanjakan.

- **Dewan Penasihat Warga:** Membentuk dewan-dewan yang terdiri dari warga biasa untuk memberikan masukan dan pengawasan terhadap agensi-agensi publik.
- **Produksi Bersama Layanan:** Melibatkan warga dalam penyediaan layanan. Contohnya adalah program patroli keamanan lingkungan di mana polisi bekerja sama dengan kelompok warga, atau taman kota yang dirawat bersama oleh dinas pertamanan dan relawan komunitas.

Tujuan dari pemberdayaan ini adalah ganda. Secara pragmatis, diyakini bahwa keterlibatan warga akan menghasilkan kebijakan dan layanan yang lebih responsif, efektif, dan berkelanjutan. Secara normatif, diyakini bahwa partisipasi aktif dalam pemerintahan adalah inti dari demokrasi itu sendiri. Ia membangun modal sosial, meningkatkan kepercayaan pada pemerintah, dan mendidik warga tentang kompleksitas pengambilan keputusan publik. Bagi NPS, administrasi publik yang baik tidak hanya efisien, tetapi juga secara aktif membangun demokrasi dari bawah ke atas.

### 9.3 Teori Tata Kelola (*Governance Theory*)

Sementara *New Public Service* menawarkan sebuah resep normatif yang berfokus pada nilai, Teori Tata Kelola (*Governance Theory*) memberikan sebuah lensa deskriptif yang kuat untuk memahami bagaimana dunia administrasi publik telah berubah. Konsep “tata kelola” muncul dari pengakuan bahwa di dunia yang semakin kompleks dan terfragmentasi, model tradisional di mana pemerintah secara hierarkis memerintah masyarakat dari atas tidak lagi memadai untuk menjelaskan, atau mempraktikkan, cara kerja kekuasaan dan penyediaan layanan publik.

*Analogi/Contoh Kasus:* Pikirkan tentang pengelolaan sebuah festival musik besar di sebuah kota. Pemerintah kota (**sektor publik**) tidak dapat melakukannya sendiri. Ia perlu bekerja sama dengan promotor swasta (**sektor swasta**) untuk mendanai dan

memasarkan acara tersebut. Ia juga harus berkolaborasi dengan kelompok-kelompok komunitas dan relawan lokal (**masyarakat sipil**) untuk memastikan keamanan, kebersihan, dan dukungan lokal. **Tata kelola** festival ini bukanlah tentang walikota yang memberi perintah, melainkan tentang proses **negosiasi, kemitraan, dan koordinasi** yang berkelanjutan di antara ketiga sektor ini untuk mencapai tujuan bersama. Jaringan hubungan inilah, bukan hierarki tunggal, yang menjadi inti dari tata kelola.

### 9.3.1 Pengertian dan Ruang Lingkup

Istilah “tata kelola” digunakan dalam banyak cara, tetapi dalam konteks Post-NPM, ia secara spesifik merujuk pada pergeseran dari **pemerintahan hierarkis** (*government*) ke **tata kelola berbasis jaringan** (*governance*). R.A.W. Rhodes (1996), seorang ilmuwan politik Inggris, secara ringkas mendefinisikannya sebagai “pengarahan diri sendiri oleh jaringan antar-organisasi” (*self-organizing, inter-organizational networks*).

Beberapa poin kunci membedakan *governance* dari *government*:

- **Government** merujuk pada institusi formal negara dan kemampuannya untuk membuat dan menegakkan keputusan. Ia menyiratkan kontrol hierarkis dan kedaulatan.
- **Governance**, di sisi lain, merujuk pada proses pengarahan masyarakat yang lebih luas, yang tidak harus didominasi oleh negara. Ia mengakui bahwa kekuasaan untuk menyelesaikan sesuatu tersebar di antara banyak aktor, baik publik maupun non-publik.
- Fokus *governance* adalah pada **mekanisme koordinasi non-hierarkis**, seperti negosiasi, kemitraan, dan pembentukan konsensus di antara para aktor yang otonom.

Ruang lingkup tata kelola sangatlah luas. Ia dapat diamati di semua tingkatan, dari tata kelola global (misalnya, jaringan

organisasi internasional dan LSM yang menangani perubahan iklim) hingga tata kelola lokal (misalnya, kemitraan antara pemerintah kota, bisnis lokal, dan asosiasi lingkungan untuk merevitalisasi pusat kota). Ia mencakup area-area kebijakan yang kompleks di mana tidak ada satu aktor pun yang memiliki semua pengetahuan, sumber daya, atau legitimasi untuk bertindak sendiri.

### 9.3.2 Jaringan Aktor Publik dan Swasta

Inti dari analisis tata kelola adalah konsep **jaringan kebijakan** (*policy network*). Jaringan ini adalah kumpulan aktor yang saling bergantung yang berkumpul di sekitar masalah kebijakan atau penyediaan layanan tertentu. Aktor-aktor ini berasal dari tiga sektor utama:

1. **Sektor Publik:** Ini termasuk berbagai departemen pemerintah, agensi, dan pemerintah daerah. Di bawah NPM, sektor publik sendiri telah menjadi lebih terfragmentasi, membuat koordinasi internal menjadi sebuah tantangan jaringan tersendiri.
2. **Sektor Swasta:** Ini mencakup perusahaan-perusahaan bisnis, mulai dari korporasi multinasional hingga usaha kecil dan menengah. Keterlibatan mereka dapat berkisar dari menjadi kontraktor yang menyediakan layanan, hingga menjadi mitra strategis dalam proyek-proyek pembangunan.
3. **Sektor Ketiga/Masyarakat Sipil:** Ini adalah spektrum yang luas dari organisasi nirlaba, lembaga swadaya masyarakat (LSM), kelompok berbasis komunitas, serikat pekerja, dan asosiasi profesional. Aktor-aktor ini sering kali membawa keahlian khusus, legitimasi di tingkat akar rumput, dan sumber daya sukarela.

Dalam model tata kelola, hubungan antara para aktor ini tidak didasarkan pada komando dan kontrol, melainkan pada

**saling ketergantungan sumber daya.** Pemerintah mungkin memiliki otoritas formal, tetapi perusahaan swasta memiliki modal dan efisiensi operasional, sementara LSM mungkin memiliki kepercayaan dari komunitas lokal. Setiap aktor membawa sesuatu ke meja perundingan, dan keberhasilan bergantung pada kemampuan mereka untuk menyatukan sumber daya-sumber daya ini secara efektif.

### 9.3.3 Kolaborasi dan Kemitraan

Jika jaringan adalah strukturnya, maka kolaborasi dan kemitraan adalah prosesnya. Tata kelola secara inheren bersifat kolaboratif. Ini melibatkan pergeseran dari mentalitas “kami versus mereka” ke mentalitas “kita bersama-sama”.

**Kolaborasi** adalah proses di mana aktor-aktor otonom berinteraksi melalui pengaturan formal dan informal untuk membuat keputusan atau mengambil tindakan bersama. Ini lebih dari sekadar kerja sama; ia melibatkan pembagian informasi, sumber daya, dan tanggung jawab untuk mencapai tujuan yang tidak dapat dicapai sendiri.

**Kemitraan** sering kali merupakan manifestasi formal dari kolaborasi. Salah satu bentuk yang paling umum adalah **Kemitraan Pemerintah-Swasta** (*Public-Private Partnership - PPP*), di mana pemerintah dan satu atau lebih perusahaan swasta bekerja sama untuk mendanai, membangun, atau mengoperasikan proyek infrastruktur atau layanan.

Tantangan utama dalam tata kelola kolaboratif adalah mengelola dinamika jaringan. Karena tidak ada atasan tunggal, pengambilan keputusan sering kali lambat dan membutuhkan negosiasi yang ekstensif. Membangun kepercayaan di antara aktor-aktor dengan budaya dan kepentingan yang berbeda adalah hal yang sulit namun penting. Pertanyaan tentang akuntabilitas juga

menjadi sangat kompleks: kepada siapa jaringan ini bertanggung jawab?

Meskipun demikian, pendekatan tata kelola memberikan gambaran yang jauh lebih realistis tentang bagaimana kebijakan publik dibuat di dunia kontemporer. Ia memaksa administrator publik untuk mengembangkan keterampilan baru: bukan sebagai manajer hierarkis, tetapi sebagai **broker jaringan, fasilitator, dan mediator**. Peran mereka adalah untuk membangun dan memelihara hubungan, memfasilitasi komunikasi, dan membantu jaringan mencapai tujuannya, sambil tetap memastikan bahwa nilai-nilai publik dilindungi dalam proses tersebut. Ini sangat sejalan dengan peran birokrat yang diusulkan oleh *New Public Service*.

## KESIMPULAN

Bab kesembilan ini telah menjelajahi lanskap pemikiran Post-NPM, sebuah gerakan yang lahir dari kesadaran akan keterbatasan paradigma *New Public Management*. Jika NPM adalah tesis tentang efisiensi pasar, maka Post-NPM adalah sintesis yang berusaha menyeimbangkannya kembali dengan nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan, dan kolaborasi. Gerakan ini didorong oleh kritik bahwa NPM telah menyebabkan fragmentasi layanan, mengikis akuntabilitas demokratis, dan mereduksi warga negara menjadi sekadar pelanggan.

Dua pilar utama pemikiran Post-NPM telah dibahas. Pertama, **Teori Pelayanan Publik Baru (NPS)** menawarkan sebuah visi normatif yang kuat, menggeser peran administrator publik dari seorang wirausahawan yang “mengarahkan” menjadi seorang pelayan yang “melayani”. Dengan prinsip-prinsip yang menekankan pada kepentingan publik, kewarganegaraan, dan dialog, NPS menyerukan pemberdayaan warga negara melalui

partisipasi aktif dalam pemerintahan, bukan hanya melalui pilihan di pasar.

Kedua, **Teori Tata Kelola (*Governance*)** memberikan lensa deskriptif yang realistis tentang bagaimana kekuasaan dan pembuatan kebijakan telah bergeser dari hierarki pemerintah tunggal ke jaringan multi-aktor yang kompleks. Dengan mengakui peran krusial dari sektor swasta dan masyarakat sipil, teori ini menyoroti pentingnya proses kolaborasi, kemitraan, dan negosiasi. Dalam paradigma ini, peran manajer publik berevolusi menjadi seorang fasilitator jaringan yang terampil.

Bab ini juga menyentuh relevansi ide-ide ini untuk konteks Indonesia, di mana prinsip-prinsip *collaborative governance* dan partisipasi masyarakat menawarkan jalan yang menjanjikan untuk mengatasi masalah-masalah kebijakan yang kompleks dan untuk memperdalam praktik demokrasi.

Secara keseluruhan, pemikiran Post-NPM menandai sebuah pendewasaan dalam administrasi publik. Ia tidak menolak sepenuhnya warisan efisiensi dari NPM, tetapi ia menempatkannya dalam kerangka yang lebih luas dari nilai-nilai publik dan realitas tata kelola yang terdistribusi. Ia mengakui bahwa tantangan-tantangan abad ke-21 tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah sendiri atau oleh pasar sendiri, melainkan melalui sinergi yang cerdas di antara keduanya, dengan warga negara yang diberdayakan sebagai pusatnya. Dengan pemahaman tentang berbagai paradigma administrasi publik ini, kita sekarang siap untuk beralih ke analisis fungsi-fungsi manajerial inti yang melintasi semua teori ini, dimulai dengan salah satu yang paling fundamental: kepemimpinan.

## DAFTAR PUSTAKA BAB

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and*

- Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bovaird, T. (2022). Beyond the public value dogma: Co-production as a paradigm for public services. *Public Management Review*, 24(5), 725–746. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1923057>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2007). *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. Ashgate.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (4th ed.). M.E. Sharpe.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead, Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Frederickson, H. G. (1971). *Toward a new public administration. The Minnowbrook Perspective*. Chandler.
- Hartley, J. (2020). The co-production of public services. *Public Money & Management*, 40(1), 1–4. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1691242>
- Klijn, E. H. (2021). Governance networks: What are they and what is the role of public managers?. In *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (pp. 1–17). Palgrave Macmillan.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2020). *Public management and governance* (3rd ed.). Routledge.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1017/S003232170000500>

[org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x)

- Skelcher, C. (2020). The fading of the NPM star: A case for a post-NPM research agenda in public management. *Public Management Review*, 22(1), 1-13. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1691163>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). Collaborative innovation in the public sector: The argumentative-discursive turn. *Perspectives on Public Management and Governance*, 4(3), 263-277. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab009>
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance?. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>

## BAB 10

# TEORI KEPEMIMPINAN DALAM ADMINISTRASI

Ketika kita memikirkan kata “kepemimpinan”, citra apa yang muncul di benak kita? Mungkin seorang jenderal yang gagah berani di medan perang, seorang CEO karismatik yang menginspirasi ribuan karyawan dari atas panggung, atau seorang negarawan yang dengan pidatonya mampu mengubah arah sejarah. Citra-citra ini, meskipun kuat, sering kali menyederhanakan dan memistifikasi sebuah fenomena yang jauh lebih kompleks dan fundamental bagi keberhasilan setiap upaya kolektif. Kepemimpinan bukanlah properti magis yang hanya dimiliki oleh segelintir individu luar biasa; ia adalah sebuah proses sosial yang dinamis, sebuah interaksi timbal balik antara individu, pengikut, dan situasi. Dalam denyut nadi setiap organisasi, baik publik maupun swasta, proses kepemimpinan inilah yang mengubah potensi menjadi kenyataan, visi menjadi tindakan, dan kekacauan menjadi keteraturan.

Studi tentang kepemimpinan adalah salah satu yang tertua dan paling sentral dalam pemikiran administrasi, namun juga

salah satu yang paling sulit dipahami. Selama lebih dari satu abad, para peneliti telah berusaha untuk memecahkan kodenya. Apakah pemimpin itu dilahirkan atau diciptakan? Apakah ada serangkaian sifat universal yang menjamin kesuksesan seorang pemimpin? Ataupun keberhasilan lebih ditentukan oleh apa yang dilakukan seorang pemimpin, perilaku mereka, daripada siapa mereka? Atau, seperti yang disarankan oleh teori kontingensi, apakah efektivitas kepemimpinan sepenuhnya bergantung pada situasi? Pertanyaan-pertanyaan ini telah memicu evolusi pemikiran yang kaya dan beragam, yang akan kita jelajahi dalam bab ini.

Bab ini akan berfungsi sebagai sebuah ekspedisi melalui lanskap teori kepemimpinan yang luas dan sering kali membingungkan. Perjalanan kita akan dimulai dengan membangun fondasi yang kokoh, yaitu dengan mendefinisikan konsep dasar kepemimpinan itu sendiri. Kita akan menarik garis demarkasi yang jelas antara “kepemimpinan” dan “manajemen”, dua konsep yang sering kali digunakan secara bergantian tetapi sebenarnya merujuk pada serangkaian fungsi yang berbeda namun sama-sama penting. Membedakan antara mengelola kompleksitas dan memimpin perubahan adalah langkah pertama yang krusial untuk memahami kedua peran tersebut.

Dari fondasi ini, kita akan menelusuri jejak evolusi teori kepemimpinan secara kronologis. Kita akan memulai dengan pendekatan paling awal, **Teori Sifat (*Trait Theory*)**, yang berusaha mengidentifikasi karakteristik fisik, intelektual, dan kepribadian yang melekat pada para “pemimpin besar”. Meskipun pendekatan ini terbukti memiliki keterbatasan, kita akan melihat bagaimana gema-gemanya masih terdengar dalam diskusi modern tentang kualitas seperti kecerdasan emosional dan karisma.

Ketika keterbatasan Teori Sifat menjadi jelas, fokus penelitian bergeser dari “siapa pemimpin itu” menjadi “apa yang pemimpin

lakukan". Ini melahirkan **Teori Perilaku Kepemimpinan**. Kita akan meninjau kembali studi-studi ini dari Universitas Ohio dan Universitas Michigan yang secara independen sampai pada dua dimensi perilaku kepemimpinan yang fundamental: orientasi pada tugas dan orientasi pada hubungan. Kerangka kerja ini, yang divisualisasikan dalam *Managerial Grid*, memberikan para manajer sebuah cermin untuk merefleksikan dan menyesuaikan gaya mereka.

Setelah itu, kita akan memasuki era modern dengan membahas **teori-teori kepemimpinan kontemporer** yang berfokus pada visi, inspirasi, dan moralitas. Kita akan membedah **kepemimpinan transaksional**, yang didasarkan pada pertukaran dan penghargaan, dan mengontraskannya dengan **kepemimpinan transformasional**, yang berupaya untuk mengangkat para pengikut ke tingkat motivasi dan moralitas yang lebih tinggi. Di samping itu, kita akan menjelajahi filosofi **kepemimpinan yang melayani (*servant leadership*)**, yang secara radikal membalikkan piramida kekuasaan dengan menempatkan kebutuhan pengikut sebagai prioritas utama pemimpin.

Terakhir, bab ini akan membawa kita ke garis depan, membahas tantangan-tantangan unik yang dihadapi oleh para pemimpin di abad ke-21. Bagaimana seseorang dapat memimpin sebuah tim yang tersebar di seluruh dunia dan hanya terhubung secara virtual? Bagaimana seorang pemimpin dapat menavigasi kompleksitas perbedaan budaya dalam lingkungan kerja yang semakin global? Dan, di tengah meningkatnya tuntutan akan transparansi dan akuntabilitas, apa artinya menjadi seorang pemimpin yang etis?

Secara keseluruhan, bab ini bertujuan untuk demistifikasi kepemimpinan. Ia akan menunjukkan bahwa kepemimpinan bukanlah sebuah anugerah misterius, melainkan serangkaian proses, perilaku, dan pilihan yang dapat dipelajari, dipahami, dan

dikembangkan. Bagi setiap mahasiswa dan praktisi administrasi, pemahaman yang mendalam tentang kepemimpinan bukanlah sebuah pilihan, melainkan sebuah keharusan. Sebab, pada akhirnya, kualitas kepemimpinanlah yang sering kali menjadi pembeda antara organisasi yang stagnan dan organisasi yang berkembang, antara organisasi yang sekadar bertahan hidup dan organisasi yang benar-benar unggul.

### 10.1 Konsep Dasar Kepemimpinan

Sebelum kita dapat membedah berbagai teori yang kompleks, sangat penting untuk membangun pemahaman yang jernih tentang apa sebenarnya yang dimaksud dengan “kepemimpinan”. Dalam penggunaan sehari-hari, istilah ini sering kali sarat dengan konotasi kekuasaan, otoritas, dan posisi formal. Namun, dalam studi administrasi, kepemimpinan dipahami sebagai sesuatu yang jauh lebih luas dan lebih subtil. Ia adalah proses fundamental yang memungkinkan sekelompok orang untuk bergerak bersama menuju tujuan bersama, terutama dalam menghadapi ketidakpastian dan perubahan.

*Analogi/Contoh Kasus:* Bayangkan sebuah tim pendaki gunung yang menghadapi badai salju tak terduga di tengah pendakian. **Manajer** tim adalah orang yang memastikan semua peralatan sudah diperiksa, jadwal pendakian dipatuhi, dan persediaan makanan dialokasikan dengan benar. Ia menjaga agar sistem tetap berjalan. Namun, dalam krisis, **pemimpin** mungkin muncul dari siapa saja dalam tim. Ia mungkin bukan orang yang memegang peta (posisi formal), tetapi orang yang tetap tenang, memberikan harapan (“Kita bisa melewati ini bersama”), mengusulkan arah baru yang kreatif untuk mencari perlindungan, dan menginspirasi orang lain untuk tidak menyerah. **Manajemen** adalah tentang mendaki gunung sesuai rencana. **Kepemimpinan** adalah tentang menavigasi badai yang tidak ada dalam rencana.

### 10.1.1 Pengertian Kepemimpinan

Kepemimpinan, dalam esensinya, adalah sebuah **proses pengaruh sosial**. Ini adalah definisi inti yang diterima oleh sebagian besar ahli teori modern. Mari kita uraikan definisi ini. Kata “proses” menyiratkan bahwa kepemimpinan bukanlah sebuah posisi statis atau serangkaian sifat pribadi, melainkan sebuah interaksi yang dinamis dan berkelanjutan. “Pengaruh” adalah jantung dari kepemimpinan; ia merujuk pada kemampuan seseorang untuk memengaruhi sikap, keyakinan, atau perilaku orang lain tanpa menggunakan paksaan. “Sosial” menekankan bahwa kepemimpinan secara inheren terjadi dalam konteks hubungan antar manusia; seseorang tidak bisa menjadi pemimpin dalam isolasi.

Peter Northouse (2018), seorang sarjana kepemimpinan terkemuka, mendefinisikannya sebagai “sebuah proses di mana seorang individu memengaruhi sekelompok individu untuk mencapai tujuan bersama.” Definisi ini menyoroti empat komponen kunci: (1) kepemimpinan adalah sebuah proses, (2) kepemimpinan melibatkan pengaruh, (3) kepemimpinan terjadi dalam konteks kelompok, dan (4) kepemimpinan melibatkan pencapaian tujuan bersama. Adanya “tujuan bersama” ini sangat penting, karena membedakan kepemimpinan dari sekadar penggunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi.

Gary Yukl (2013), ahli teori lainnya, memberikan definisi yang sedikit lebih bernuansa, dengan menyatakan bahwa kepemimpinan adalah “proses memengaruhi orang lain untuk memahami dan menyetujui tentang apa yang perlu dilakukan dan bagaimana melakukannya, dan proses memfasilitasi upaya individu dan kolektif untuk mencapai tujuan bersama.” Definisi ini menambahkan dua aspek penting: pertama, aspek kognitif untuk menciptakan pemahaman dan kesepakatan (“*sensemaking*”), dan

kedua, aspek fasilitatif untuk memberdayakan dan memungkinkan tindakan.

Penting untuk dicatat bahwa kepemimpinan tidak sama dengan otoritas atau kekuasaan formal. Otoritas adalah hak yang diberikan oleh posisi formal (misalnya, jabatan manajer) untuk memberikan perintah. Seseorang dapat memiliki otoritas tetapi tidak memiliki kemampuan untuk memimpin. Sebaliknya, kepemimpinan dapat muncul dari siapa saja dalam kelompok, terlepas dari posisi formal mereka. Fenomena ini dikenal sebagai **kepemimpinan informal**. Seorang rekan kerja yang dihormati yang sarannya selalu didengarkan oleh tim, meskipun ia tidak memiliki jabatan manajerial, adalah contoh dari seorang pemimpin informal.

Kepemimpinan juga berbeda dari paksaan (*coercion*). Paksaan melibatkan penggunaan ancaman atau hukuman untuk mendapatkan kepatuhan. Meskipun seorang pemimpin mungkin memiliki akses ke mekanisme paksaan (seperti kemampuan untuk memecat seseorang), penggunaan pengaruh yang menjadi ciri kepemimpinan sejati didasarkan pada persuasi, inspirasi, dan daya tarik, bukan pada rasa takut.

Dengan demikian, kepemimpinan dalam konteks administrasi adalah tentang menggerakkan orang. Ini adalah tentang menciptakan visi tentang masa depan yang lebih baik, mengomunikasikan visi tersebut dengan cara yang menginspirasi komitmen, dan membangun koalisi dan strategi yang diperlukan untuk mewujudkan visi tersebut. Ia adalah katalisator yang mengubah sumber daya manusia dan material menjadi hasil yang bermakna.

### 10.1.2 Perbedaan Pemimpin dan Manajer

Salah satu dikotomi paling klasik dan mencerahkan dalam studi administrasi adalah perbedaan antara pemimpin dan manajer. Meskipun dalam praktiknya peran-peran ini sering

kali tumpang tindih dan idealnya dipegang oleh orang yang sama, secara konseptual keduanya merujuk pada serangkaian fungsi yang berbeda. Abraham Zaleznik, seorang profesor dari Harvard Business School, adalah salah satu yang pertama kali mempopulerkan perbedaan ini, diikuti oleh John Kotter. Secara ringkas, perbedaannya sering diringkas sebagai berikut: **“Manajer melakukan sesuatu dengan benar, sedangkan pemimpin melakukan hal yang benar”** (*Managers do things right; leaders do the right things*).

Mari kita jelajahi perbedaan ini lebih dalam melalui beberapa dimensi kunci:

1. **Fokus:** Manajer berfokus pada **kompleksitas**. Peran utama mereka adalah untuk menciptakan ketertiban dan prediktabilitas di tengah organisasi yang kompleks. Mereka melakukannya melalui perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, penyusunan staf, dan pengendalian. Sebaliknya, pemimpin berfokus pada **perubahan**. Peran utama mereka adalah untuk menghasilkan dan menavigasi perubahan, terutama perubahan yang bersifat non-rutin dan adaptif.
2. **Cakrawala Waktu:** Manajer cenderung memiliki perspektif jangka pendek. Mereka fokus pada pencapaian tujuan kuartalan atau tahunan, memenuhi target anggaran, dan memastikan operasi sehari-hari berjalan lancar. Pemimpin, di sisi lain, harus memiliki perspektif jangka panjang. Mereka melihat ke cakrawala, mencoba mengantisipasi masa depan, dan menciptakan visi tentang di mana organisasi seharusnya berada dalam lima atau sepuluh tahun mendatang.
3. **Proses Inti:** Proses inti seorang manajer adalah **perencanaan dan penganggaran**. Mereka menetapkan target yang terperinci, menyusun langkah-langkah untuk

mencapainya, dan mengalokasikan sumber daya. Proses inti seorang pemimpin adalah **menetapkan arah atau visi**. Mereka tidak menghasilkan rencana terperinci, melainkan menciptakan gambaran masa depan yang menarik dan strategi-strategi yang memungkinkan untuk mencapainya.

4. **Hubungan dengan Orang:** Manajer **mengorganisir dan menyusun staf**. Mereka menciptakan struktur organisasi, menempatkan orang yang tepat dalam pekerjaan yang tepat, dan merancang sistem untuk memastikan kepatuhan. Pemimpin **menyelaraskan orang** (*aligning people*). Mereka mengomunikasikan visi kepada banyak orang dan membangun koalisi yang memahami dan berkomitmen pada visi tersebut. Penyelarasan adalah tantangan komunikasi, bukan tantangan desain struktural.
5. **Eksekusi:** Manajer memastikan eksekusi melalui **pengendalian dan pemecahan masalah**. Mereka memantau hasil terhadap rencana, mengidentifikasi penyimpangan, dan kemudian mengorganisir untuk memecahkan masalah tersebut. Pemimpin memastikan eksekusi melalui **motivasi dan inspirasi**. Mereka membuat orang tetap bergerak ke arah yang benar, bahkan ketika menghadapi rintangan, dengan menarik kebutuhan, nilai, dan emosi manusia yang mendasar.
6. **Sikap terhadap Risiko:** Manajer cenderung menghindari risiko. Peran mereka adalah untuk meminimalkan penyimpangan dan memastikan stabilitas. Pemimpin, karena berurusan dengan perubahan, harus bersedia mengambil risiko dan menantang status quo.
7. **Hasil:** Hasil dari manajemen yang baik adalah **ketertiban dan prediktabilitas**. Ia menghasilkan produk atau layanan yang konsisten sesuai dengan janji kualitas dan anggaran. Hasil dari kepemimpinan yang baik adalah **perubahan**,

sering kali ke tingkat kinerja yang secara dramatis lebih tinggi.

Penting untuk ditekankan bahwa organisasi membutuhkan *keduanya*. Sebuah organisasi yang memiliki kepemimpinan yang kuat tetapi manajemen yang lemah mungkin memiliki visi yang cemerlang tetapi akan kacau dalam pelaksanaannya. Sebaliknya, organisasi dengan manajemen yang kuat tetapi kepemimpinan yang lemah mungkin sangat efisien dalam menjalankan rutinitasnya, tetapi tidak akan mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan dan akhirnya akan menjadi usang. Tantangan terbesar bagi organisasi modern adalah untuk mengembangkan “pemimpin-manajer” yang mampu menyeimbangkan kedua peran ini.

### 10.1.3 Fungsi dan Peran Pemimpin

Berdasarkan pemahaman tentang kepemimpinan sebagai proses pengaruh untuk mencapai tujuan bersama, kita dapat menguraikan serangkaian fungsi dan peran kunci yang harus dijalankan oleh seorang pemimpin yang efektif. Fungsi-fungsi ini melampaui tugas-tugas manajerial dasar dan berfokus pada aspek-aspek yang lebih dinamis dan berorientasi pada manusia dalam sebuah organisasi.

Fungsi paling fundamental dari seorang pemimpin adalah **menciptakan dan mengartikulasikan visi**. Visi adalah gambaran masa depan yang realistis, kredibel, dan menarik bagi organisasi. Ia memberikan jawaban atas pertanyaan, “Kita akan menjadi apa?”. Sebuah visi yang baik berfungsi sebagai kompas, memberikan arah dan tujuan yang jelas bagi semua anggota organisasi. Ia juga berfungsi sebagai sumber inspirasi, memberikan makna pada pekerjaan sehari-hari dan memfokuskan energi kolektif. Tanpa visi, sebuah organisasi hanya akan berjalan tanpa arah.

Terkait erat dengan visi adalah fungsi **membangun komitmen**. Visi yang hanya ada di benak pemimpin tidak ada gunanya.

Pemimpin harus mampu “menjual” visi tersebut kepada para pengikutnya, membuat mereka melihat kemungkinan-kemungkinan di masa depan dan merasa menjadi bagian dari sesuatu yang penting. Ini melibatkan keterampilan komunikasi yang luar biasa, kemampuan untuk menceritakan kisah yang menarik, dan penggunaan simbol-simbol untuk memperkuat pesan. Pemimpin harus mampu menghubungkan visi organisasi dengan nilai-nilai dan aspirasi pribadi para pengikutnya.

Fungsi ketiga adalah **memberdayakan (*empowering*) pengikut**. Kepemimpinan yang efektif bukanlah tentang mengendalikan orang, melainkan tentang melepaskan potensi mereka. Pemimpin memberdayakan dengan mendelegasikan tanggung jawab dan wewenang, memberikan sumber daya yang dibutuhkan, dan menciptakan lingkungan yang aman di mana orang merasa bebas untuk mengambil inisiatif dan bahkan membuat kesalahan. Pemberdayaan menumbuhkan rasa kepemilikan dan akuntabilitas di antara para pengikut.

Selanjutnya, seorang pemimpin berfungsi sebagai **agen perubahan (*change agent*)**. Dunia terus berubah, dan organisasi harus beradaptasi untuk bertahan hidup. Pemimpin adalah orang yang mengidentifikasi kebutuhan akan perubahan, menantang status quo, dan kemudian memandu organisasi melalui proses transisi yang sering kali sulit dan menyakitkan. Ini melibatkan kemampuan untuk mengatasi resistensi, mengelola konflik, dan mempertahankan momentum di tengah ketidakpastian.

Pemimpin juga memainkan peran penting sebagai **pelatih (*coach*) dan mentor**. Mereka berinvestasi dalam pengembangan orang-orang mereka. Mereka memberikan umpan balik yang konstruktif, membantu pengikut mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan mereka, dan menciptakan peluang bagi mereka untuk belajar dan tumbuh. Dengan mengembangkan pemimpin-

pemimpin masa depan di semua tingkatan, seorang pemimpin memastikan keberlanjutan jangka panjang dari organisasi.

Selain itu, pemimpin berfungsi sebagai **arsitek budaya**. Budaya organisasi, nilai-nilai, keyakinan, dan norma-norma bersama, memiliki dampak yang sangat besar terhadap perilaku dan kinerja. Pemimpin membentuk budaya melalui apa yang mereka perhatikan, ukur, dan kendalikan; melalui cara mereka bereaksi terhadap insiden kritis; dan melalui perilaku mereka sendiri yang menjadi panutan (*role modeling*). Mereka secara sadar menumbuhkan budaya yang mendukung visi dan strategi organisasi.

Terakhir, pemimpin sering kali berperan sebagai **perwakilan dan pembela kelompok** (*spokesperson and advocate*). Mereka mewakili kelompok atau organisasi mereka kepada pihak luar, seperti manajemen yang lebih tinggi, klien, atau publik. Mereka memperjuangkan sumber daya bagi tim mereka, melindungi mereka dari gangguan eksternal yang tidak perlu, dan mempromosikan pencapaian mereka.

Secara keseluruhan, fungsi dan peran ini menunjukkan bahwa kepemimpinan adalah sebuah aktivitas multifaset yang menuntut perpaduan antara keterampilan konseptual, interpersonal, dan emosional. Ia adalah tentang menyeimbangkan visi jangka panjang dengan realitas jangka pendek, dan memberdayakan individu sambil membangun kohesi tim.

## 10.2 Teori Sifat (*Trait Theory*)

Pendekatan paling awal dan paling intuitif untuk memahami kepemimpinan berpusat pada pemimpin itu sendiri. Teori Sifat, yang populer dari akhir abad ke-19 hingga pertengahan abad ke-20, didasarkan pada asumsi bahwa pemimpin itu “dilahirkan, bukan dibuat”. Para peneliti dalam tradisi ini berusaha untuk

mengidentifikasi serangkaian karakteristik atau sifat, baik fisik, kepribadian, maupun intelektual, yang secara inheren membedakan pemimpin dari non-pemimpin (atau pengikut). Jika sifat-sifat ini dapat diidentifikasi, maka secara teoretis kita dapat memilih pemimpin masa depan hanya dengan mengukur apakah mereka memiliki “bakat yang tepat”.

*Analogi/Contoh Kasus:* Pencarian Teori Sifat untuk kualitas kepemimpinan universal dapat diibaratkan seperti upaya para alkemis kuno untuk menemukan “Batu Bertuah” (*Philosopher’s Stone*), sebuah zat mitos yang dapat mengubah logam biasa menjadi emas. Mereka menganalisis para “pemimpin hebat” dalam sejarah (emas) dan mencoba menyaring esensi atau sifat-sifat umum mereka. Mereka berharap menemukan formula ajaib yang, jika ditemukan pada orang biasa (logam biasa), dapat memprediksi potensi kepemimpinan mereka. Namun, sama seperti para alkemis, para peneliti sifat menemukan bahwa “formula” itu ternyata jauh lebih kompleks dan sulit dipahami daripada yang mereka duga.

### 10.2.1 Karakteristik Pemimpin yang Efektif

Selama paruh pertama abad ke-20, ratusan studi dilakukan untuk mengisolasi sifat-sifat kepemimpinan. Para peneliti membandingkan para pemimpin yang diakui (misalnya, eksekutif bisnis, perwira militer, pejabat pemerintah) dengan non-pemimpin, dengan harapan menemukan pola-pola yang konsisten. Meskipun tidak ada daftar tunggal yang diterima secara universal, beberapa sifat secara konsisten muncul dalam berbagai penelitian sebagai pembeda antara pemimpin dan pengikut.

Sifat-sifat ini dapat dikelompokkan ke dalam beberapa kategori:

- **Sifat Fisik:** Awalnya, ada banyak fokus pada karakteristik fisik seperti tinggi badan, penampilan, dan tingkat energi. Meskipun beberapa korelasi lemah ditemukan (misalnya, pemimpin cenderung sedikit lebih tinggi dari rata-rata),

sifat-sifat ini dengan cepat terbukti sebagai prediktor yang sangat buruk.

- **Sifat Intelektual:** Ini terbukti menjadi kategori yang lebih menjanjikan. Sifat-sifat seperti **kecerdasan**, kemampuan verbal, penilaian yang baik, dan pengetahuan yang luas secara konsisten ditemukan lebih tinggi pada pemimpin daripada non-pemimpin. Logikanya adalah bahwa seorang pemimpin perlu mampu memproses informasi yang kompleks, memecahkan masalah, dan membuat keputusan yang tepat.
- **Sifat Kepribadian:** Ini adalah area penelitian yang paling luas. Sejumlah besar sifat kepribadian dikaitkan dengan kepemimpinan. Beberapa yang paling sering dikutip meliputi:
  - Dorongan (Drive): Termasuk ambisi, inisiatif, kegigihan, dan keinginan yang kuat untuk berprestasi.
  - Kejujuran dan Integritas: Pemimpin yang efektif dianggap dapat dipercaya dan konsisten antara kata dan perbuatan.
  - Kepercayaan Diri: Keyakinan pada kemampuan dan penilaian diri sendiri sangat penting untuk dapat memengaruhi orang lain.
  - Kreativitas dan Fleksibilitas: Kemampuan untuk berpikir di luar kebiasaan dan beradaptasi dengan perubahan kondisi.
  - Ekstraversi (Extraversion): Pemimpin cenderung lebih mudah bergaul, asertif, dan energik secara sosial.
  - Stabilitas Emosional: Kemampuan untuk tetap tenang dan dapat diandalkan, terutama di bawah tekanan.

Salah satu tinjauan paling komprehensif pada era ini, yang dilakukan oleh Ralph Stogdill pada tahun 1948, menyimpulkan bahwa meskipun ada beberapa sifat yang secara konsisten

dikaitkan dengan kepemimpinan, tidak ada satu pun sifat yang secara universal membedakan pemimpin dari pengikut dalam semua situasi. Kesimpulan ini merupakan pukulan telak bagi Teori Sifat murni dan membuka jalan bagi pendekatan perilaku dan situasional.

### 10.2.2 Keterbatasan Teori Sifat

Meskipun menarik secara intuitif, pendekatan sifat murni pada akhirnya runtuh karena beberapa keterbatasan fundamental yang tidak dapat diatasi.

1. **Tidak Ada Daftar Sifat Universal:** Keterbatasan terbesar adalah kegagalannya untuk menghasilkan satu daftar sifat definitif yang dapat memprediksi kepemimpinan dalam setiap situasi. Daftar sifat yang muncul dari berbagai studi sering kali sangat panjang dan tidak konsisten. Apa yang merupakan sifat penting dalam satu studi, mungkin tidak muncul dalam studi lain.
2. **Mengabaikan Faktor Situasi:** Ini adalah kelemahan fatal dari teori ini. Teori Sifat secara implisit mengasumsikan bahwa seorang pemimpin yang memiliki sifat-sifat yang tepat akan efektif di mana saja, kapan saja. Namun, kenyataannya sangat berbeda. Seorang pemimpin militer yang sangat sukses dengan gaya yang tegas dan direktif (sifat: ketegasan, dominasi) kemungkinan besar akan gagal total jika ditempatkan untuk memimpin sebuah laboratorium penelitian universitas yang menghargai kolaborasi dan otonomi intelektual. Teori Sifat tidak memiliki cara untuk menjelaskan bagaimana tuntutan situasi memengaruhi efektivitas kepemimpinan.
3. **Masalah Sebab-Akibat:** Teori Sifat sering kali gagal menjawab pertanyaan tentang sebab-akibat. Apakah seseorang menjadi pemimpin karena ia memiliki

kepercayaan diri, atau apakah ia mengembangkan kepercayaan diri karena ia berada dalam posisi kepemimpinan? Hubungannya bersifat korelasional, bukan kausal.

4. **Tidak Berguna untuk Pelatihan:** Jika pemimpin itu dilahirkan, maka secara logis tidak banyak yang bisa kita lakukan untuk melatih dan mengembangkan pemimpin. Pendekatan ini menawarkan sedikit atau tidak ada panduan praktis untuk meningkatkan kemampuan kepemimpinan seseorang, selain dari saran untuk “memiliki sifat yang benar”.
5. **Subjektivitas Pengukuran:** Banyak dari sifat-sifat yang diidentifikasi, seperti “integritas” atau “kreativitas”, sangat sulit untuk diukur secara objektif dan andal. Hal ini membuat proses seleksi berdasarkan sifat menjadi sangat subjektif dan rentan terhadap bias.

Karena keterbatasan-keterbatasan ini, pada pertengahan abad ke-20, sebagian besar peneliti meninggalkan pencarian sifat-sifat kepemimpinan dan beralih ke pendekatan perilaku, berfokus pada apa yang sebenarnya *dilakukan* oleh para pemimpin.

### 10.2.3 Sifat-sifat Pemimpin yang Relevan di Era Modern

Meskipun Teori Sifat murni telah ditinggalkan, bukan berarti sifat-sifat pribadi tidak relevan sama sekali. Dalam beberapa dekade terakhir, telah terjadi kebangkitan kembali minat pada sifat-sifat, tetapi dengan pendekatan yang jauh lebih canggih dan terintegrasi dengan faktor-faktor lain. Para peneliti modern tidak lagi mencari satu “sifat ajaib”, melainkan mencari pola-pola sifat yang secara konsisten *meningkatkan kemungkinan* efektivitas kepemimpinan dalam berbagai situasi.

Dua kerangka kerja modern yang sangat berpengaruh adalah **Model Lima Besar Kepribadian (*Big Five Personality Model*)** dan **Kecerdasan Emosional (*Emotional Intelligence - EI*)**.

**Model Lima Besar Kepribadian** mengusulkan bahwa kepribadian manusia dapat diringkas ke dalam lima dimensi luas. Penelitian telah menunjukkan korelasi yang konsisten antara dimensi-dimensi ini dan efektivitas kepemimpinan:

- **Extraversion (Ekstraversi):** Dimensi ini secara konsisten merupakan prediktor terkuat dari kemunculan pemimpin (*leader emergence*). Orang yang mudah bergaul dan asertif lebih mungkin untuk dilihat sebagai pemimpin dan mengambil peran kepemimpinan.
- **Conscientiousness (Sifat Berhati-hati/Teliti):** Orang yang disiplin, terorganisir, dan dapat diandalkan lebih mungkin dianggap sebagai pemimpin yang efektif karena mereka gigih dalam mengejar tujuan.
- **Openness to Experience (Keterbukaan terhadap Pengalaman):** Keterbukaan terhadap ide-ide baru dan kreativitas sangat terkait dengan kepemimpinan transformasional dan efektivitas dalam situasi yang menuntut perubahan dan inovasi.
- **Agreeableness (Sifat Mudah Bersepakat/Ramah):** Hubungannya lebih ambigu. Sifat ramah dan kooperatif dapat membantu dalam membangun tim, tetapi pemimpin juga terkadang harus membuat keputusan yang tidak populer.
- **Neuroticism (Neurotisme/Kecenderungan Emosi Negatif):** Ini berkorelasi negatif dengan kepemimpinan. Pemimpin yang efektif cenderung stabil secara emosional, tenang, dan aman.

**Kecerdasan Emosional (EI)**, yang dipopulerkan oleh Daniel Goleman, adalah kemampuan untuk memahami dan mengelola emosi diri sendiri dan orang lain. Goleman berpendapat bahwa EI, bukan IQ, adalah faktor pembeda utama bagi para pemimpin yang luar biasa. EI terdiri dari lima komponen:

1. **Kesadaran Diri (*Self-Awareness*):** Memahami emosi, kekuatan, dan kelemahan diri sendiri.
2. **Pengaturan Diri (*Self-Regulation*):** Kemampuan untuk mengendalikan impuls dan suasana hati yang disruptif.
3. **Motivasi (*Motivation*):** Gairah untuk bekerja demi alasan di luar uang atau status.
4. **Empati (*Empathy*):** Kemampuan untuk memahami susunan emosional orang lain.
5. **Keterampilan Sosial (*Social Skill*):** Kemahiran dalam mengelola hubungan dan membangun jaringan.

Pendekatan modern terhadap sifat-sifat ini jauh lebih bernuansa. Mereka tidak lagi mengatakan bahwa sifat-sifat ini *menjamin* kesuksesan, melainkan bahwa sifat-sifat ini merupakan **fondasi** yang di atasnya keterampilan dan perilaku kepemimpinan dapat dibangun. Sifat-sifat ini dilihat sebagai anteseden dari perilaku, yang kemudian berinteraksi dengan situasi untuk menghasilkan hasil kepemimpinan. Dengan demikian, pendekatan modern tidak menolak wawasan dari teori perilaku dan kontingensi, tetapi berusaha untuk mengintegrasikannya.

## KESIMPULAN

Bab kesepuluh ini telah menyajikan sebuah penjelajahan komprehensif melalui evolusi pemikiran tentang kepemimpinan dalam administrasi. Dimulai dengan pembongkaran konsep dasar, kita telah membedakan secara tegas antara kepemimpinan sebagai proses pengaruh sosial yang berfokus pada perubahan dan visi, dengan manajemen sebagai fungsi yang berfokus pada ketertiban dan implementasi. Meskipun berbeda, keduanya diakui sebagai elemen yang sangat diperlukan untuk keberhasilan organisasi.

Perjalanan historis teori kepemimpinan dimulai dengan **Teori Sifat**, sebuah pendekatan awal yang berusaha mengidentifikasi karakteristik inheren dari “pemimpin besar”. Meskipun gagal

menemukan daftar sifat universal dan mengabaikan peran krusial dari situasi, pendekatan ini telah berevolusi menjadi pemahaman yang lebih canggih tentang bagaimana sifat-sifat seperti yang ada dalam Model Lima Besar dan Kecerdasan Emosional dapat menjadi fondasi bagi kepemimpinan yang efektif.

Keterbatasan Teori Sifat memicu lahirnya **Teori Perilaku**, yang mengalihkan fokus dari “siapa pemimpin itu” menjadi “apa yang pemimpin lakukan”. Studi ini dari Universitas Ohio dan Michigan secara konvergen mengidentifikasi dua dimensi perilaku fundamental: orientasi pada tugas dan orientasi pada hubungan. Kerangka kerja ini, yang kemudian dipopulerkan oleh *Managerial Grid*, memberikan landasan bagi sebagian besar pelatihan kepemimpinan modern dengan menyarankan bahwa perilaku kepemimpinan dapat dipelajari dan dikembangkan.

Selanjutnya, kita memasuki lanskap **kepemimpinan kontemporer**, yang menekankan pada inspirasi, visi, dan moralitas. **Kepemimpinan transaksional**, yang berbasis pertukaran, dikontraskan dengan **kepemimpinan transformasional**, yang berusaha untuk mengangkat pengikut ke tingkat kesadaran dan motivasi yang lebih tinggi melalui visi dan pemberdayaan. Di samping itu, filosofi **kepemimpinan yang melayani** menawarkan sebuah alternatif yang radikal, di mana tujuan utama pemimpin adalah untuk melayani dan mengembangkan pengikut mereka.

Terakhir, bab ini mengontekstualisasikan teori-teori ini dalam tantangan-tantangan unik abad ke-21. Kebutuhan akan kepemimpinan yang efektif dalam lingkungan virtual, lintas budaya, dan yang menuntut standar etika yang tinggi menunjukkan bahwa studi tentang kepemimpinan tetap menjadi salah satu area yang paling dinamis dan relevan dalam administrasi.

Secara keseluruhan, evolusi teori kepemimpinan mencerminkan pendewasaan disiplin administrasi itu sendiri, bergerak dari

jawaban-jawaban sederhana yang berpusat pada individu, ke model-model perilaku yang dapat dipelajari, hingga kerangka kerja yang lebih kompleks dan inspirasional yang mengakui interaksi dinamis antara pemimpin, pengikut, dan konteks. Dengan pemahaman tentang bagaimana individu dimotivasi dan dipimpin, kita sekarang akan beralih ke bab berikutnya untuk menganalisis salah satu proses administratif paling krusial di mana kepemimpinan diuji: pengambilan keputusan.

### DAFTAR PUSTAKA BAB

- Avolio, B. J., & Gardner, W. L. (2005). Authentic leadership development: Getting to the root of positive forms of leadership. *The Leadership Quarterly*, 16(3), 315-338. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2005.03.001>
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. Free Press.
- Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership* (2nd ed.). Lawrence Erlbaum Associates.
- Blake, R. R., & Mouton, J. S. (1964). *The Managerial Grid: The key to leadership excellence*. Gulf Publishing Company.
- Brown, M. E., & Treviño, L. K. (2006). Ethical leadership: A review and future directions. *The Leadership Quarterly*, 17(6), 595-616. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004>
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. Harper & Row.
- Eva, N., Robin, M., Sendjaya, S., van Dierendonck, D., & Liden, R. C. (2019). Servant leadership: A systematic review and call for future research. *The Leadership Quarterly*, 30(1), 111-132. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2018.07.004>
- Goleman, D. (1998). What makes a leader?. *Harvard Business Review*, 76(6), 93-102.
- Greenleaf, R. K. (1977). *Servant leadership: A journey into the nature of legitimate power and greatness*. Paulist Press.

- House, R. J., Hanges, P. J., Javidan, M., Dorfman, P. W., & Gupta, V. (Eds.). (2004). *Culture, leadership, and organizations: The GLOBE study of 62 societies*. Sage Publications.
- Judge, T. A., Bono, J. E., Ilies, R., & Gerhardt, M. W. (2002). Personality and leadership: A qualitative and quantitative review. *Journal of Applied Psychology, 87*(4), 765–780. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.87.4.765>
- Kotter, J. P. (2001). What leaders really do. *Harvard Business Review, 79*(11), 85-96.
- Northouse, P. G. (2021). *Leadership: Theory and practice* (9th ed.). Sage Publications.
- Stogdill, R. M. (1948). Personal factors associated with leadership: A survey of the literature. *The Journal of Psychology, 25*(1), 35-71. <https://doi.org/10.1080/00223980.1948.9917362>
- Yukl, G. A. (2013). *Leadership in organizations* (8th ed.). Pearson.

## BAB 11

# TEORI ORGANISASI DALAM ADMINISTRASI

Pernahkah Anda berhenti sejenak untuk mengagumi keajaiban sebuah organisasi besar? Bayangkan sebuah perusahaan penerbangan global. Setiap hari, ia harus mengoordinasikan puluhan ribu pilot, pramugari, teknisi, dan agen tiket di ratusan kota di seluruh dunia. Ia harus mengelola armada pesawat yang kompleks, mematuhi peraturan keselamatan yang tak terhitung jumlahnya, menangani jutaan reservasi, dan merespons cuaca yang tidak dapat diprediksi, semuanya sambil mencoba menghasilkan keuntungan dalam industri yang sangat kompetitif. Bagaimana semua bagian yang bergerak ini bisa bekerja sama dengan tingkat presisi dan keandalan yang luar biasa? Jawabannya terletak pada sebuah konsep yang begitu mendasar sehingga kita sering menganggapnya remeh: organisasi.

Organisasi adalah kerangka, arsitektur, dan sistem peredaran darah dari setiap upaya kolektif. Tanpa struktur dan proses yang dirancang dengan baik, bahkan sumber daya terbaik, pemimpin paling karismatik, dan karyawan paling termotivasi pun akan

gagal. Sebaliknya, mereka akan tersesat dalam kebingungan peran, komunikasi yang salah, dan konflik tujuan. Jika bab-bab sebelumnya telah membawa kita untuk melihat “sel-sel” individu (motivasi) dan “otak” (kepemimpinan dan pengambilan keputusan) dari badan administratif, maka bab ini akan mengajak kita untuk mundur dan melihat “kerangka” dan “anatomi” secara keseluruhan. Inilah ranah dari Teori Organisasi.

Teori Organisasi adalah cabang dari ilmu administrasi dan sosial yang berfokus pada pemahaman tentang bagaimana organisasi berfungsi serta bagaimana mereka dirancang dan distrukturkan. Ia tidak hanya bertanya, “Bagaimana kita bisa membuat seorang pekerja lebih efisien?” (seperti Teori Klasik Aliran Ilmiah), tetapi juga bertanya, “Bagaimana kita harus mengelompokkan ribuan pekerja ini ke dalam departemen? Bagaimana departemen-departemen ini harus berkoordinasi? Dan bagaimana keseluruhan struktur ini harus beradaptasi dengan dunia luar?”.

Bab ini akan memandu kita melalui evolusi pemikiran tentang desain organisasi, menyajikan sebuah peta yang menunjukkan bagaimana pemahaman kita telah berkembang dari model-model mekanistik yang sederhana menjadi model-model yang lebih organik dan kompleks. Kita akan memulai dengan membangun fondasi yang kokoh, yaitu dengan mendefinisikan kembali konsep-konsep dasar organisasi, tujuan, dan elemen-elemen fundamentalnya, memberikan sebuah bahasa yang sama untuk analisis yang akan datang.

Perjalanan kita kemudian akan memasuki era **Teori Organisasi Klasik**. Di sini, kita akan melihat organisasi melalui mata seorang insinyur, sebagai sebuah mesin yang dapat dirancang untuk efisiensi maksimum. Kita akan meninjau kembali pentingnya struktur formal, cetak biru birokrasi Weber, dan prinsip-prinsip

desain universal yang menjadi fondasi bagi hampir setiap organisasi besar di abad ke-20.

Namun, mesin-mesin ini dijalankan oleh manusia, dan manusia tidak selalu berperilaku seperti roda penggerak yang dapat diprediksi. Ini membawa kita ke era **Teori Organisasi Neoklasik**. Aliran ini adalah tentang menemukan “hantu di dalam mesin”, yaitu, organisasi informal. Kita akan menjelajahi bagaimana jaringan hubungan sosial, norma-norma kelompok, dan “selentingan” komunikasi yang tidak resmi ada berdampingan dengan struktur formal dan secara kuat memengaruhi apa yang sebenarnya terjadi di dalam organisasi.

Dunia terus berubah, dan model-model lama tidak lagi cukup. Ini membawa kita ke **Teori Organisasi Kontemporer**. Di sini, kita akan melihat organisasi bukan lagi sebagai mesin yang statis, melainkan sebagai organisme yang adaptif atau bahkan sebagai otak yang belajar. Kita akan membahas konsep-konsep mutakhir seperti **Organisasi Pembelajar** (*Learning Organization*), yang terus-menerus mengubah dirinya sendiri berdasarkan pengetahuan baru; **Adhocracy**, struktur ultra-fleksibel yang dirancang untuk inovasi; dan **Organisasi Virtual**, yang menantang gagasan tradisional tentang batas-batas perusahaan.

Terakhir, kita akan menyelami salah satu kekuatan yang paling kuat namun paling tidak terlihat dalam membentuk perilaku organisasi: **budaya organisasi**. Budaya adalah “kepribadian” atau “jiwa” dari sebuah organisasi, sistem nilai dan keyakinan bersama yang memandu tindakan ketika tidak ada aturan formal yang berlaku. Kita akan membahas bagaimana budaya dibentuk, bagaimana ia memengaruhi kinerja, dan mengapa ia bisa menjadi aset terbesar atau penghalang terbesar bagi sebuah organisasi.

Pada akhirnya, bab ini bertujuan untuk memberikan sebuah perangkat yang komprehensif bagi para administrator untuk

berpikir sebagai “arsitek organisasi”. Memahami teori organisasi berarti memiliki kemampuan untuk mendiagnosis masalah struktural, merancang sistem yang memungkinkan strategi, dan menumbuhkan budaya yang mendorong keunggulan.

## 11.1 Konsep Dasar Organisasi

Sebelum kita dapat menganalisis berbagai teori tentang bagaimana organisasi *seharusnya* dirancang, kita harus memiliki pemahaman yang solid tentang apa itu organisasi dalam bentuknya yang paling mendasar. Organisasi adalah fenomena yang ada di mana-mana dalam kehidupan modern, dari keluarga tempat kita dilahirkan, sekolah tempat kita belajar, hingga perusahaan tempat kita bekerja, namun mendefinisikannya secara presisi memerlukan pemilahan beberapa elemen inti yang membedakannya dari sekadar kerumunan orang.

*Analogi/Contoh Kasus:* Bayangkan perbedaan antara sekumpulan musisi jalanan yang bermain secara spontan di sebuah sudut jalan dan sebuah orkestra simfoni. Keduanya melibatkan orang-orang yang membuat musik. Namun, orkestra adalah sebuah **organisasi**. Ia memiliki **tujuan bersama** yang jelas (memainkan Simfoni No. 5 Beethoven dengan sempurna). Ia memiliki **struktur yang terkoordinasi secara sadar** (seksi alat musik gesek, tiup, perkusi; peran konduktor, pemain biola pertama, dll.). Dan ia memiliki **batasan yang dapat diidentifikasi** (hanya anggota orkestra yang bermain di panggung). Kumpulan musisi jalanan mungkin memiliki tujuan sementara, tetapi mereka tidak memiliki struktur dan batasan yang terdefinisi secara formal seperti orkestra.

### 11.1.1 Pengertian Organisasi

Dalam literatur ilmu sosial dan administrasi, **organisasi** secara formal didefinisikan sebagai **entitas sosial yang diarahkan oleh tujuan, dirancang sebagai sistem aktivitas yang terstruktur dan**

**terkoordinasi secara sadar, dan terhubung dengan lingkungan eksternal.** Mari kita uraikan definisi ini:

1. Entitas Sosial: Organisasi pada dasarnya terdiri dari orang-orang dan hubungan di antara mereka. Tanpa manusia, tidak ada organisasi.
2. Diarahkan oleh Tujuan (*Goal-Directed*): Organisasi dibentuk untuk tujuan tertentu yang tidak dapat dicapai secara efisien (atau sama sekali) oleh individu yang bekerja sendiri. Tujuan ini memberikan justifikasi atas keberadaan organisasi dan mengarahkan aktivitasnya.
3. Sistem Aktivitas yang Terstruktur dan Terkoordinasi: Pekerjaan dalam sebuah organisasi dibagi-bagi (diferensiasi) dan kemudian disatukan kembali (integrasi). Struktur mendefinisikan pembagian kerja, hubungan pelaporan, dan mekanisme koordinasi. Ini adalah aspek “desain” yang disengaja dari sebuah organisasi.
4. Terhubung dengan Lingkungan Eksternal: Seperti yang kita pelajari dalam Teori Sistem, tidak ada organisasi yang merupakan pulau. Mereka adalah sistem terbuka yang bergantung pada lingkungan untuk mendapatkan input (sumber daya) dan menerima output (produk/layanan).

Chester Barnard (1938), salah satu pemikir organisasi klasik, memberikan definisi yang lebih berorientasi pada proses, dengan menyatakan bahwa organisasi adalah “sebuah sistem aktivitas atau kekuatan yang dikoordinasikan secara sadar dari dua orang atau lebih.” Penekanannya pada “koordinasi sadar” menyoroti bahwa organisasi adalah ciptaan yang disengaja, bukan kumpulan kebetulan.

### **11.1.2 Tujuan dan Fungsi Organisasi**

Organisasi ada karena mereka melakukan hal-hal yang tidak dapat dilakukan oleh individu. Fungsi utama mereka dapat diringkas sebagai berikut:

- **Mencapai Tujuan Bersama:** Fungsi yang paling mendasar adalah untuk menyatukan sumber daya dan keahlian untuk mencapai tujuan yang kompleks atau berskala besar, mulai dari membangun mobil hingga menjalankan sebuah negara.
- **Mengatasi Keterbatasan Individu:** Organisasi memungkinkan kita untuk mengatasi keterbatasan fisik dan kognitif kita sebagai individu. Mereka memungkinkan adanya spesialisasi dan pembagian kerja, di mana setiap orang dapat fokus pada apa yang mereka lakukan terbaik.
- **Melestarikan dan Meneruskan Pengetahuan:** Organisasi adalah gudang pengetahuan. Mereka menyimpan informasi, prosedur, dan keahlian dalam rutinitas dan struktur mereka, yang memungkinkan pengetahuan untuk bertahan melampaui masa jabatan individu mana pun dan diteruskan kepada anggota baru.
- **Menyediakan Sumber Penghidupan dan Karier:** Bagi anggotanya, organisasi menyediakan pekerjaan, gaji, dan jalur karier, yang merupakan struktur sentral dalam masyarakat modern.

Penting juga untuk membedakan antara **tujuan resmi** (*official goals*), yaitu, pernyataan misi formal yang ditujukan untuk publik, dan **tujuan operatif** (*operative goals*), yaitu, tujuan-tujuan nyata yang dikejar oleh organisasi sehari-hari, yang dapat dilihat dari bagaimana sumber daya sebenarnya dialokasikan.

### 11.1.3 Elemen Dasar Organisasi

Untuk menganalisis struktur organisasi, sangat membantu untuk memecahnya menjadi bagian-bagian komponen dasarnya. Henry Mintzberg, seorang ahli teori organisasi terkemuka, mengusulkan sebuah model yang sangat berguna yang mengidentifikasi lima bagian dasar dari hampir setiap organisasi:

1. **Inti Operasi (*Operating Core*):** Ini adalah bagian di mana pekerjaan dasar organisasi dilakukan, para pekerja yang secara langsung memproduksi barang atau menyediakan layanan. Contohnya termasuk para pekerja di lini perakitan, guru di sekolah, atau dokter dan perawat di rumah sakit.
2. **Puncak Strategis (*Strategic Apex*):** Ini adalah manajemen tingkat atas yang bertanggung jawab atas keseluruhan arah dan efektivitas organisasi. Mereka menetapkan strategi, mengelola hubungan dengan lingkungan, dan memastikan organisasi memenuhi misinya. Contohnya termasuk CEO, dewan direksi, atau rektor universitas.
3. **Garis Tengah (*Middle Line*):** Ini adalah rantai manajer yang menghubungkan puncak strategis dengan inti operasi. Mereka menerjemahkan tujuan-tujuan tingkat atas menjadi rencana operasional dan mengawasi pekerjaan di inti operasi. Contohnya termasuk manajer pabrik, kepala departemen, atau dekan fakultas.
4. **Teknostruktur (*Technostructure*):** Bagian ini terdiri dari para analis dan ahli yang merancang dan menstandarisasi pekerjaan orang lain, tetapi tidak melakukan pekerjaan operasional itu sendiri. Mereka adalah “otak” di balik sistem. Contohnya termasuk insinyur industri yang merancang alur kerja, akuntan yang merancang sistem anggaran, atau perencana strategis.
5. **Staf Pendukung (*Support Staff*):** Bagian ini menyediakan layanan pendukung tidak langsung untuk seluruh organisasi, di luar alur kerja operasional utamanya. Contohnya termasuk departemen hukum, hubungan masyarakat, kafeteria, atau layanan kebersihan.

Memahami bagaimana kelima bagian ini disusun dan bagian mana yang dominan membantu kita untuk mengklasifikasikan dan memahami berbagai jenis struktur organisasi yang akan kita temui.

## 11.2 Teori Organisasi Klasik

Teori Organisasi Klasik, yang mendominasi pemikiran dari awal abad ke-20 hingga sekitar tahun 1930-an, adalah pendekatan pertama yang sistematis untuk merancang organisasi. Didorong oleh kebutuhan akan efisiensi di era industrialisasi, para pemikir klasik, seperti Weber, Fayol, dan Taylor, memandang organisasi sebagai sebuah mesin. Tujuannya adalah untuk merancang mesin ini dengan presisi logis, di mana setiap bagian memiliki fungsi yang jelas dan setiap proses dioptimalkan untuk produktivitas maksimum. Pendekatan ini sangat berfokus pada anatomi formal organisasi.

### 11.2.1 Struktur Organisasi Formal

Inti dari teori klasik adalah **struktur organisasi formal**. Ini adalah kerangka kerja yang sengaja diciptakan oleh manajemen untuk mendefinisikan bagaimana tugas-tugas dibagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan. Struktur formal adalah cetak biru resmi dari organisasi. Ia menentukan:

- **Pembagian Kerja:** Siapa yang melakukan apa.
- **Hubungan Pelaporan:** Siapa yang melapor kepada siapa.
- **Saluran Komunikasi Formal:** Bagaimana informasi seharusnya mengalir.
- **Tingkat Wewenang:** Siapa yang memiliki hak untuk membuat keputusan apa.

Alat yang paling umum untuk memvisualisasikan struktur formal adalah **bagan organisasi** (*organization chart*). Bagan ini menunjukkan posisi-posisi dalam organisasi, bagaimana posisi-posisi tersebut dikelompokkan ke dalam unit atau departemen, dan garis-garis wewenang formal yang menghubungkannya. Bagi para pemikir klasik, bagan organisasi bukanlah sekadar gambar; ia adalah instrumen fundamental untuk menciptakan ketertiban, kejelasan, dan rasionalitas.

### 11.2.2 Desain Organisasi Menurut Weber

Seperti yang dibahas dalam Bab 3, model **birokrasi** dari Max Weber adalah perwujudan ideal dari desain organisasi klasik. Weber berpendapat bahwa birokrasi adalah bentuk organisasi yang secara teknis paling unggul dan paling rasional. Karakteristik-karakteristiknya adalah resep untuk menciptakan mesin organisasi yang efisien dan dapat diprediksi:

- **Hierarki Wewenang yang Jelas:** Piramida komando di mana setiap tingkat yang lebih rendah dikendalikan dan diawasi oleh tingkat yang lebih tinggi.
- **Pembagian Kerja yang Tinggi:** Pekerjaan dipecah menjadi tugas-tugas sederhana dan rutin berdasarkan spesialisasi fungsional.
- **Aturan dan Regulasi Formal:** Kumpulan aturan tertulis yang terperinci dan standar untuk memastikan keseragaman dan mengatur semua tindakan.
- **Impersonalitas:** Aturan diterapkan secara seragam kepada semua orang, tanpa rasa suka atau tidak suka, untuk menghilangkan favoritisme.
- **Seleksi dan Promosi Berbasis Kompetensi Teknis:** Karyawan dipilih dan dipromosikan berdasarkan kualifikasi dan kinerja mereka, bukan berdasarkan koneksi.

Meskipun kata “birokrasi” sekarang sering memiliki konotasi negatif, bagi Weber, ini adalah cara untuk menggantikan pemerintahan yang sewenang-wenang dan nepotisme dengan sistem yang didasarkan pada logika dan hukum.

### 11.2.3 Prinsip-prinsip Desain Organisasi

Selain Weber, para pemikir lain seperti Henri Fayol, Lyndall Urwick, dan James Mooney menguraikan serangkaian prinsip desain yang mereka yakini bersifat universal. Prinsip-prinsip ini adalah “aturan praktis” bagi para arsitek organisasi klasik:

- **Prinsip Skalar (*Scalar Principle*):** Harus ada rantai komando yang jelas dan tidak terputus dari puncak hingga ke dasar organisasi (juga dikenal sebagai Rantai Skalar Fayol).
- **Prinsip Kesatuan Komando (*Unity of Command*):** Setiap bawahan harus menerima perintah dari dan bertanggung jawab kepada satu atasan saja untuk menghindari kebingungan.
- **Prinsip Rentang Kendali (*Span of Control*):** Ada jumlah bawahan yang optimal yang dapat diawasi secara efektif oleh seorang manajer. Rentang ini tidak boleh terlalu lebar atau terlalu sempit.
- **Prinsip Pengecualian (*Exception Principle*):** Keputusan-keputusan rutin harus ditangani di tingkat yang lebih rendah, sementara manajer tingkat atas hanya harus berurusan dengan keputusan-keputusan “luar biasa” atau non-rutin.
- **Prinsip Spesialisasi:** Pekerjaan harus dibagi berdasarkan fungsi, proses, atau lokasi untuk mencapai efisiensi.

Secara kolektif, teori klasik memberikan sebuah kerangka kerja yang kuat untuk menciptakan stabilitas dan efisiensi dalam skala besar. Namun, kelemahannya yang fatal adalah pengabaianya terhadap sisi manusiawi dari organisasi. Ia memandang karyawan sebagai komponen pasif dalam mesin, bukan sebagai individu dengan kebutuhan sosial dan psikologis. Keterbatasan inilah yang memicu munculnya pendekatan neoklasik.

### 11.3 Teori Organisasi Neoklasik

Teori Organisasi Neoklasik, yang berkembang dari tahun 1930-an hingga 1950-an, tidak menolak teori klasik, melainkan berusaha untuk memodifikasi dan “memanusiakannya”. Jika para pemikir klasik terobsesi dengan anatomi formal organisasi

(tulang dan kerangka), maka para pemikir neoklasik, yang sebagian besar adalah para ilmuwan sosial dari aliran Hubungan Manusia, tertarik pada fisiologi sosialnya (sistem saraf informal dan dinamika kelompok). Mereka berargumen bahwa untuk memahami bagaimana organisasi *sebenarnya* bekerja, kita tidak bisa hanya melihat bagan organisasi; kita harus melihat interaksi manusia yang spontan yang terjadi “di antara garis-garis” bagan tersebut.

### 11.3.1 Aspek Informal Organisasi

Kontribusi utama dari teori neoklasik adalah “penemuan” dan penekanan pada **organisasi informal**. Organisasi informal adalah jaringan hubungan sosial, pola komunikasi, dan norma-norma kelompok yang muncul secara spontan di antara para anggota organisasi, yang tidak ditentukan oleh struktur formal. Ia adalah “organisasi bayangan” yang ada di samping organisasi resmi.

Organisasi informal muncul karena manusia adalah makhluk sosial. Mereka membawa kebutuhan mereka akan persahabatan, dukungan, dan rasa memiliki ke tempat kerja. Mereka membentuk klik, kelompok pertemanan, dan aliansi yang didasarkan pada minat bersama, kedekatan fisik, atau kesamaan lainnya. Seperti yang ditunjukkan oleh Eksperimen Hawthorne, jaringan informal ini sering kali memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap sikap dan perilaku karyawan, terkadang bahkan lebih kuat daripada perintah formal dari manajemen.

Para pemikir neoklasik berpendapat bahwa manajer yang efektif tidak dapat mengabaikan atau mencoba untuk menekan organisasi informal. Sebaliknya, mereka harus memahaminya, menghargainya, dan bekerja *dengannya* (bukan melawannya) untuk mencapai tujuan organisasi.

### 11.3.2 Peran Kelompok dan Norma

Fokus pada organisasi informal secara alami mengarah pada penekanan pada **kelompok kerja** sebagai unit analisis utama. Para ahli teori neoklasik menemukan bahwa kelompok-kelompok informal mengembangkan struktur sosialnya sendiri, termasuk pemimpin informal, sistem status, dan, yang paling penting, **norma-norma kelompok**.

Norma-norma ini adalah aturan perilaku tidak tertulis yang diterima oleh para anggota kelompok. Mereka mendefinisikan apa yang dianggap sebagai perilaku yang pantas atau tidak pantas. Studi *Bank Wiring Observation Room* di Hawthorne adalah contoh klasik dari hal ini. Kelompok kerja tersebut telah mengembangkan norma yang jelas tentang “kerja sehari yang wajar”. Anggota yang memproduksi terlalu banyak (“*rate busters*”) atau terlalu sedikit (“*chiselers*”) akan dihukum secara sosial oleh kelompok (misalnya, dengan diejek atau dikucilkan). Norma kelompok ini, bukan sistem insentif formal dari manajemen, yang pada akhirnya menentukan tingkat produktivitas.

Wawasan ini memiliki implikasi besar. Ia menunjukkan bahwa individu di tempat kerja tidak merespons sebagai atom yang terisolasi, melainkan sebagai anggota kelompok sosial yang perilakunya sangat dibentuk oleh tekanan kelompok. Oleh karena itu, untuk memengaruhi perilaku individu, seorang manajer sering kali harus terlebih dahulu memengaruhi norma-norma kelompoknya.

### 11.3.3 Komunikasi dalam Organisasi

Teori klasik hanya mengakui saluran komunikasi formal yang mengikuti rantai komando. Teori neoklasik menyoroti pentingnya **komunikasi informal**. Saluran komunikasi informal yang paling terkenal adalah **selentingan** atau **gosip** (*grapevine*).

*Grapevine* adalah jaringan komunikasi tidak resmi yang memotong lintas tingkatan dan departemen. Ia memiliki beberapa karakteristik utama:

- **Cepat:** Informasi menyebar melalui *grapevine* jauh lebih cepat daripada melalui saluran formal.
- **Sebagian Besar Akurat:** Meskipun terkenal dengan rumor, penelitian menunjukkan bahwa sekitar 75% informasi dalam *grapevine* sebenarnya akurat. Masalahnya adalah 25% yang tidak akurat itu bisa sangat merusak.
- **Tidak dapat Dihancurkan:** Manajemen tidak dapat menghilangkan *grapevine*. Semakin banyak informasi yang dirahasiakan, semakin aktif *grapevine* tersebut.

Manajer yang cerdas tidak mencoba untuk menghancurkan *grapevine*. Sebaliknya, mereka memanfaatkannya. Mereka mendengarkannya untuk merasakan “denyut nadi” organisasi dan mengidentifikasi isu-isu yang menjadi perhatian karyawan. Mereka juga dapat secara strategis “menanam” informasi yang benar ke dalam *grapevine* untuk melawan rumor atau menyebarkan berita dengan cepat.

Secara keseluruhan, teori neoklasik memberikan koreksi humanistik yang sangat dibutuhkan terhadap model mekanistik klasik. Ia mengingatkan para administrator bahwa organisasi adalah sistem sosial, bukan hanya sistem teknis. Namun, seperti pendahulunya, teori neoklasik juga memiliki keterbatasan. Kadang-kadang ia terlalu fokus pada keharmonisan kelompok dan gagal untuk sepenuhnya mengintegrasikan wawasannya dengan analisis struktur formal atau lingkungan eksternal. Keterbatasan inilah yang coba diatasi oleh pendekatan-pendekatan kontemporer.

#### 11.4 Teori Organisasi Kontemporer

Memasuki paruh kedua abad ke-20 dan seterusnya, dunia organisasi menjadi semakin kompleks, tidak pasti, dan cepat

berubah. Globalisasi, kemajuan teknologi yang pesat, dan pergeseran ke ekonomi berbasis pengetahuan membuat model-model klasik dan neoklasik yang statis menjadi tidak memadai. Teori Organisasi Kontemporer muncul sebagai respons terhadap realitas baru ini. Alih-alih mencari satu model terbaik, pendekatan-pendekatan ini menekankan pada fleksibilitas, adaptasi, dan kemampuan untuk mengelola informasi. Organisasi tidak lagi dilihat sebagai mesin atau keluarga, melainkan sebagai organisme yang harus beradaptasi, atau bahkan sebagai otak yang harus belajar.

#### 11.4.1 Organisasi Pembelajar (*Learning Organization*)

Dipopulerkan oleh Peter Senge, konsep Organisasi Pembelajar menggambarkan sebuah organisasi yang secara sadar dan kolektif mengembangkan kapasitasnya untuk menciptakan masa depannya sendiri. Ini bukan hanya tentang pelatihan individu; ini adalah tentang mengubah organisasi secara keseluruhan menjadi sebuah sistem yang terampil dalam **menciptakan, memperoleh, dan mentransfer pengetahuan, serta memodifikasi perilakunya untuk mencerminkan pengetahuan dan wawasan baru.**

Menurut Senge, Organisasi Pembelajar dibangun di atas lima “disiplin” inti:

1. **Berpikir Sistem (*Systems Thinking*):** Kemampuan untuk melihat gambaran besar dan pola-pola keterkaitan, daripada hanya melihat bagian-bagian yang terisolasi.
2. **Penguasaan Pribadi (*Personal Mastery*):** Komitmen individu untuk terus belajar dan memperjelas visi pribadi mereka.
3. **Model Mental (*Mental Models*):** Mengidentifikasi dan menantang asumsi-asumsi mendalam yang kita pegang tentang dunia dan bagaimana ia bekerja.

4. **Membangun Visi Bersama (*Building Shared Vision*):** Menciptakan gambaran masa depan yang benar-benar diinginkan oleh semua anggota organisasi.
5. **Pembelajaran Tim (*Team Learning*):** Kemampuan tim untuk masuk ke dalam dialog dan diskusi yang tulus, melampaui asumsi individu untuk berpikir bersama.

Dalam Organisasi Pembelajar, kesalahan dilihat bukan sebagai kegagalan yang harus dihukum, melainkan sebagai kesempatan untuk belajar. Strukturnya cenderung lebih datar, dengan komunikasi yang terbuka dan lintas fungsional.

#### 11.4.2 Organisasi Fleksibel (*Adhocracy*)

Istilah “Adhocracy” diciptakan untuk menggambarkan kebalikan dari birokrasi. Jika birokrasi dirancang untuk stabilitas dan efisiensi dalam tugas-tugas rutin, maka adhocracy dirancang untuk **inovasi dan pemecahan masalah yang kompleks dalam kondisi yang terus berubah**. Ia adalah struktur yang sangat organik, cair, dan fleksibel.

Karakteristik utama dari sebuah adhocracy meliputi:

- **Struktur Berbasis Tim/Proyek:** Orang-orang dengan keahlian yang berbeda disatukan dalam tim-tim sementara untuk mengerjakan proyek-proyek tertentu. Setelah proyek selesai, tim dibubarkan dan anggotanya dipindahkan ke proyek baru.
- **Formalisasi Rendah:** Ada sangat sedikit aturan dan prosedur formal. Koordinasi dicapai melalui penyesuaian timbal balik dan komunikasi informal.
- **Desentralisasi Ekstrem:** Wewenang pengambilan keputusan didasarkan pada keahlian, bukan pada posisi hierarkis.
- **Peran yang Tidak Jelas:** Peran tidak didefinisikan secara kaku, dan individu diharapkan untuk fleksibel dan mengambil peran apa pun yang dibutuhkan oleh proyek.

Adhocracy adalah struktur yang “kacau tapi efektif” yang ditemukan di lingkungan seperti agensi periklanan, perusahaan konsultan, laboratorium R&D, dan perusahaan produksi film. Ia sangat bagus untuk inovasi tetapi tidak efisien untuk tugas-tugas rutin.

#### 11.4.3 Organisasi Virtual

Kemajuan teknologi informasi telah memungkinkan munculnya bentuk organisasi yang radikal: Organisasi Virtual (juga dikenal sebagai organisasi jaringan atau modular). Organisasi Virtual adalah sebuah **organisasi inti kecil yang meng-*outsource* sebagian besar fungsi bisnis utamanya** kepada perusahaan-perusahaan spesialis lainnya.

Intinya, manajer di organisasi virtual menghabiskan sebagian besar waktu mereka untuk mengoordinasikan dan mengendalikan hubungan eksternal melalui jaringan komputer, bukan mengawasi aktivitas di dalam hierarki internal. Sebagai contoh, sebuah perusahaan pakaian mungkin hanya terdiri dari beberapa eksekutif yang merancang produk dan memasarkannya, sementara manufaktur dikontrakkan ke pabrik-pabrik di Asia, distribusi ke perusahaan logistik, dan akuntansi ke firma akuntansi.

Kelebihan utama dari struktur ini adalah **fleksibilitasnya yang luar biasa**. Ia memungkinkan perusahaan untuk berkonsentrasi pada apa yang mereka lakukan terbaik (kompetensi inti mereka) dan mengontrakkan sisanya kepada pihak yang lebih efisien. Ia juga secara dramatis mengurangi biaya overhead. Namun, kelemahannya adalah **kurangnya kontrol** atas bagian-bagian penting dari bisnis dan potensi hilangnya budaya organisasi yang kohesif.

#### 11.5 Budaya Organisasi

Di balik setiap bagan organisasi formal dan di sela-sela setiap jaringan informal, terdapat sebuah kekuatan yang lebih dalam dan

lebih meresap yang membentuk perilaku: budaya organisasi. Jika struktur adalah kerangka, maka budaya adalah kepribadian, jiwa, atau DNA dari sebuah organisasi. Ia adalah sistem nilai, keyakinan, dan asumsi tak terucap yang dipegang bersama oleh para anggota, yang mengajarkan kepada mereka “cara kita melakukan sesuatu di sini”. Budaya adalah perekat sosial yang menyatukan organisasi.

### 11.5.1 Pengertian dan Fungsi Budaya

**Budaya Organisasi** didefinisikan sebagai sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggotanya yang membedakan organisasi tersebut dari organisasi lain. Sistem makna bersama ini adalah seperangkat karakteristik kunci yang dihargai oleh organisasi. Menurut Edgar Schein, salah satu ahli terkemuka di bidang ini, budaya ada pada tiga tingkatan: **artefak** (hal-hal yang terlihat seperti cara berpakaian atau tata letak kantor), **nilai-nilai yang dianut** (*espoused values* - apa yang dikatakan organisasi itu penting), dan **asumsi dasar** (*basic underlying assumptions* - keyakinan yang paling dalam dan tak terucap).

Budaya menjalankan beberapa fungsi penting:

- **Mendefinisikan Batasan:** Ia menciptakan perbedaan antara satu organisasi dengan yang lain.
- **Memberikan Rasa Identitas:** Ia memberikan rasa identitas kepada anggota organisasi.
- **Memfasilitasi Komitmen:** Ia mendorong komitmen pada sesuatu yang lebih besar dari kepentingan pribadi individu.
- **Meningkatkan Stabilitas Sistem Sosial:** Ia berfungsi sebagai perekat sosial yang membantu menyatukan organisasi.
- **Mekanisme Kontrol dan Pembentuk Makna:** Ia memandu dan membentuk sikap serta perilaku karyawan, sering kali lebih efektif daripada aturan formal.

### 11.5.2 Pembentukan dan Perubahan Budaya

Budaya sebuah organisasi tidak muncul begitu saja. Ia biasanya berasal dari beberapa sumber utama:

1. **Para Pendiri:** Para pendiri organisasi memiliki dampak yang sangat besar dalam menanamkan visi dan asumsi awal mereka. Budaya sering kali merupakan cerminan dari kepribadian dan keyakinan pendirinya.
2. **Kriteria Seleksi:** Organisasi cenderung merekrut orang-orang yang “cocok” dengan budaya yang ada, yang pada gilirannya memperkuat budaya tersebut.
3. **Manajemen Puncak:** Tindakan, pernyataan, dan perilaku para pemimpin senior secara terus-menerus mengirimkan sinyal tentang apa yang dihargai dan apa yang tidak.
4. **Sosialisasi:** Setelah direkrut, karyawan baru mempelajari budaya melalui proses sosialisasi. Mereka diajari “aturan main” melalui cerita, ritual, simbol, dan bahasa yang unik bagi organisasi tersebut.

Mengubah budaya yang sudah mapan adalah salah satu tantangan paling sulit dalam manajemen. Karena budaya bersifat self-reinforcing dan berakar pada asumsi-asumsi yang dalam, perubahan sering kali membutuhkan waktu yang lama, upaya yang konsisten dari kepemimpinan, dan terkadang krisis yang signifikan untuk mengguncang keadaan yang sudah ada.

### 11.5.3 Dampak Budaya terhadap Kinerja

Hubungan antara budaya dan kinerja sangatlah kuat. **Budaya yang kuat**, di mana nilai-nilai inti dipegang teguh dan dibagikan secara luas, dapat menjadi aset yang luar biasa. Ia dapat menciptakan tingkat motivasi dan komitmen yang sangat tinggi, mengurangi kebutuhan akan kontrol formal, dan memandu karyawan untuk melakukan hal yang benar dalam situasi yang

ambigu. Banyak perusahaan yang paling sukses di dunia, seperti Google atau Disney, dikenal memiliki budaya yang sangat kuat dan unik.

Namun, budaya yang kuat juga bisa menjadi sebuah kewajiban, terutama dalam lingkungan yang berubah. Ia bisa menjadi **penghalang terhadap perubahan** jika nilai-nilai yang dianut tidak lagi sesuai dengan tuntutan lingkungan. Ia juga bisa menjadi **penghalang terhadap keragaman** jika ia menciptakan tekanan yang kuat untuk konformitas.

Kunci dari budaya yang efektif adalah **kesesuaian budaya-strategi (*culture-strategy fit*)**. Sebuah budaya inovatif dan pengambilan risiko sangat cocok untuk sebuah perusahaan yang strateginya adalah menjadi pemimpin pasar melalui produk-produk mutakhir. Budaya yang sama akan menjadi bencana bagi sebuah perusahaan yang strateginya adalah menjadi produsen berbiaya rendah yang berfokus pada efisiensi dan keandalan. Oleh karena itu, tugas seorang administrator bukan hanya untuk membangun budaya yang “kuat”, tetapi untuk menumbuhkan budaya yang “tepat” yang mendukung misi dan strategi organisasi.

## KESIMPULAN

Bab ketiga belas ini telah memetakan lanskap Teori Organisasi, menunjukkan evolusi pemikiran tentang bagaimana cara terbaik merancang dan memahami struktur di mana upaya kolektif berlangsung. Kita telah melakukan perjalanan dari metafora organisasi sebagai mesin yang presisi menuju organisme yang adaptif, dan akhirnya sebagai entitas dengan kepribadian dan jiwa.

Perjalanan dimulai dengan **Teori Organisasi Klasik**, yang memberikan kita cetak biru fundamental untuk menciptakan ketertiban dan efisiensi dalam skala besar. Melalui lensa birokrasi Weber dan prinsip-prinsip administrasi Fayol, kita memahami

pentingnya struktur formal, hierarki, dan spesialisasi sebagai tulang punggung dari organisasi modern. Namun, pendekatan mekanistik ini terbukti tidak lengkap.

**Teori Organisasi Neoklasik** memberikan koreksi yang vital dengan “menemukan” **organisasi informal**, jaringan sosial, norma kelompok, dan komunikasi selentingan yang hidup berdampingan dengan struktur formal. Wawasan ini menegaskan bahwa organisasi adalah sistem sosial yang dinamis, bukan sekadar diagram statis di atas kertas.

Menghadapi dunia yang semakin bergejolak dan kompleks, **Teori Organisasi Kontemporer** menawarkan model-model yang lebih cair dan adaptif. Konsep-konsep seperti **Organisasi Pembelajar**, **Adhocracy**, dan **Organisasi Virtual** mencerminkan pergeseran dari stabilitas ke fleksibilitas, dari kontrol ke pemberdayaan, dan dari hierarki ke jaringan.

Terakhir, kita menyelami kekuatan **budaya organisasi** sebagai “perangkat lunak” tak terlihat yang memandu perilaku. Budaya terbukti menjadi perekat sosial yang kuat, yang dapat menjadi sumber keunggulan kompetitif yang luar biasa jika selaras dengan strategi, tetapi juga bisa menjadi penghalang terbesar terhadap perubahan.

Pada akhirnya, pelajaran utama dari bab ini adalah bahwa tidak ada satu pun model organisasi yang sempurna. Setiap pendekatan, klasik, neoklasik, dan kontemporer, menawarkan lensa yang berharga untuk memahami aspek-aspek yang berbeda dari realitas organisasi yang kompleks. Tugas administrator sebagai “arsitek organisasi” bukanlah untuk secara membabi buta menerapkan satu model, melainkan untuk secara bijaksana memadukan elemen-elemen dari berbagai teori untuk merancang sebuah sistem yang selaras dengan tujuan, teknologi, lingkungan, dan, yang terpenting, orang-orang di dalamnya. Dengan kerangka

kerja untuk struktur ini, kita sekarang siap untuk menganalisis proses yang menghidupkan struktur tersebut: komunikasi.

## DAFTAR PUSTAKA BAB

- Barnard, C. I. (1938). *The functions of the executive*. Harvard University Press.
- Daft, R. L. (2020). *Organization theory and design* (13th ed.). Cengage Learning.
- Denison, D. R. (1990). *Corporate culture and organizational effectiveness*. John Wiley & Sons.
- Hatch, M. J., & Cunliffe, A. L. (2013). *Organization theory: Modern, symbolic, and postmodern perspectives* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Mayo, E. (1933). *The human problems of an industrial civilization*. Macmillan.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on management: Inside our strange world of organizations*. Free Press.
- Morgan, G. (2006). *Images of organization* (Updated ed.). Sage Publications.
- Roethlisberger, F. J., & Dickson, W. J. (1939). *Management and the worker*. Harvard University Press.
- Schein, E. H. (2017). *Organizational culture and leadership* (5th ed.). John Wiley & Sons.
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2016). *Organizations and organizing: Rational, natural and open systems perspectives* (6th ed.). Routledge.
- Senge, P. M. (2006). *The fifth discipline: The art & practice of the learning organization* (Revised ed.). Doubleday/Currency.
- Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. (2016). *Classics of organization theory* (8th ed.). Cengage Learning.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization* (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). The Free Press. (Karya asli terbit tahun 1922).

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage Publications.

## BAB 12

# TEORI MANAJEMEN STRATEGIS

Mengapa beberapa organisasi secara konsisten berkembang dan mendominasi industrinya selama beberapa dekade, sementara yang lain, yang tampaknya sama berbakatnya, tersandung dan menghilang? Mengapa Apple bangkit dari ambang kebangkrutan menjadi perusahaan paling bernilai di dunia, sementara Nokia, yang pernah menjadi raja ponsel, menjadi hampir tidak relevan? Apakah ini hanya keberuntungan, atau adakah sebuah proses yang disengaja di baliknya? Jawabannya terletak pada ranah Manajemen Strategis, proses di mana para pemimpin organisasi membuat pilihan-pilihan mendasar tentang masa depan mereka dan menyelaraskan seluruh organisasi untuk mewujudkan masa depan tersebut.

Manajemen Strategis adalah puncak dari semua disiplin administrasi yang telah kita bahas. Ia adalah tempat di mana kepemimpinan, teori organisasi, pengambilan keputusan, dan pemahaman tentang lingkungan eksternal bertemu. Jika fungsi-fungsi administrasi lainnya adalah tentang menjaga agar mesin

organisasi tetap berjalan efisien dari hari ke hari, maka Manajemen Strategis adalah tentang memutuskan ke mana mesin itu harus pergi, bagaimana ia akan sampai di sana, dan bagaimana ia akan beradaptasi dengan medan yang selalu berubah di sepanjang jalan. Ia adalah tentang menjawab pertanyaan-pertanyaan paling fundamental yang dihadapi setiap organisasi: “Siapakah kita?”, “Ingin menjadi apakah kita?”, dan “Bagaimana kita akan bersaing?”.

Bab ini akan memandu kita melalui proses berpikir dan bertindak secara strategis. Kita akan melihat manajemen strategis bukan sebagai sebuah dokumen perencanaan tahunan yang kaku dan berdebu, melainkan sebagai sebuah proses yang dinamis, berkelanjutan, dan sering kali muncul dari bawah ke atas, yang memungkinkan sebuah organisasi untuk secara proaktif membentuk nasibnya sendiri alih-alih hanya bereaksi terhadap peristiwa.

Perjalanan kita akan dimulai dengan mendefinisikan konsep-konsep dasar. Kita akan menguraikan apa sebenarnya yang dimaksud dengan “strategi” dan mengapa ia begitu penting. Kita akan membedah hierarki tujuan, dari **visi** yang luas dan inspirasional, turun ke  **misi** yang lebih konkret yang mendefinisikan bisnis organisasi, hingga  **tujuan** spesifik yang dapat diukur. Memahami bagaimana elemen-elemen ini saling terkait adalah langkah pertama untuk menciptakan arah yang koheren.

Selanjutnya, kita akan membedah  **proses manajemen strategis** itu sendiri, yang biasanya dibagi menjadi tiga tahap utama. Tahap pertama adalah  **analisis strategis**, di mana organisasi memindai dunia di sekitarnya. Kita akan kembali ke  **analisis SWOT**, alat kontingensi klasik, untuk melihat bagaimana organisasi secara sistematis mengidentifikasi Kekuatan (*Strengths*) dan Kelemahan (*Weaknesses*) internalnya, serta Peluang (*Opportunities*) dan Ancaman (*Threats*) eksternal.

Dari analisis ini, kita akan beralih ke tahap kedua: **perumusan strategi**. Ini adalah inti dari proses kreatif di mana pilihan-pilihan dibuat. Kita akan menjelajahi berbagai tingkatan strategi, dari **strategi korporat** (di industri mana kita akan bersaing?), ke **strategi bisnis** (bagaimana kita akan bersaing di industri tertentu?), hingga **strategi fungsional** (bagaimana departemen-departemen akan mendukung strategi bisnis?). Kita akan membahas kerangka kerja klasik seperti strategi generik Porter (kepemimpinan biaya, diferensiasi, fokus) sebagai cara untuk memahami logika persaingan.

Sebuah strategi yang brilian tidak ada gunanya jika hanya tersimpan di laci. Ini membawa kita ke tahap ketiga dan sering kali yang paling sulit: **implementasi strategi**. Mengapa begitu banyak strategi yang gagal dalam pelaksanaannya? Kita akan menyelidiki tantangan-tantangan dalam menerjemahkan rencana menjadi tindakan, termasuk pentingnya merancang struktur organisasi yang tepat, mengelola sumber daya manusia, dan, yang terpenting, peran **kepemimpinan strategis** dalam mendorong perubahan dan membangun komitmen.

Terakhir, proses ini tidak akan lengkap tanpa lingkaran umpan balik. Kita akan membahas tahap keempat, yaitu **evaluasi dan pengendalian strategi**. Di sini, organisasi memantau kemajuannya, mengukur kinerja terhadap target strategis, dan membuat penyesuaian yang diperlukan. Ini menegaskan kembali bahwa manajemen strategis bukanlah proses linier, melainkan sebuah siklus pembelajaran dan adaptasi yang berkelanjutan.

Dalam dunia yang ditandai oleh disrupsi yang konstan dan ketidakpastian yang mendalam, kemampuan untuk berpikir dan bertindak secara strategis bukan lagi domain eksklusif para CEO. Ia telah menjadi kompetensi penting bagi para manajer dan administrator di semua tingkatan. Bab ini bertujuan untuk

memberikan peta jalan konseptual untuk mengembangkan kompetensi tersebut.

## 12.1 Konsep Dasar Manajemen Strategis

Pada tingkat yang paling fundamental, manajemen strategis adalah tentang menciptakan dan mempertahankan keunggulan kompetitif. Ia adalah tentang membuat serangkaian pilihan terintegrasi yang memosisikan sebuah organisasi di lingkungannya sedemikian rupa sehingga mencapai tujuannya sekaligus mengungguli para pesaingnya. Untuk memahami proses ini, kita perlu terlebih dahulu mengklarifikasi beberapa terminologi dasar yang menjadi fondasi dari seluruh disiplin ini.

*Analogi/Contoh Kasus:* Bayangkan bermain catur. Seorang pemain amatir mungkin hanya fokus pada langkah-langkah individu dan taktik jangka pendek (seperti manajemen operasional). Seorang Grandmaster, di sisi lain, bermain dengan sebuah **strategi**. Ia memiliki **visi** tentang seperti apa posisi papan catur yang diinginkan di akhir permainan. Ia memiliki **misi** untuk mengendalikan pusat papan. Dan ia memiliki **tujuan-tujuan** spesifik seperti mengembangkan bidak-bidaknya dan melindungi rajanya. Setiap langkah yang diambilnya adalah bagian dari sebuah rencana besar yang terkoordinasi. Manajemen strategis adalah seni dan ilmu menjadi Grandmaster dalam permainan bisnis atau administrasi publik.

### 12.1.1 Pengertian dan Pentingnya Strategi

Sebuah **strategi** bukanlah sekadar sebuah rencana. Rencana bisa jadi hanya sebuah daftar tindakan. Strategi adalah sesuatu yang lebih dalam; ia adalah **teori organisasi tentang bagaimana cara mendapatkan keunggulan kompetitif**. Michael Porter, salah satu pemikir strategi paling berpengaruh, mendefinisikannya sebagai “penciptaan posisi yang unik dan berharga, yang melibatkan

serangkaian aktivitas yang berbeda.” Kunci dari definisi ini adalah kata “berbeda”. Strategi adalah tentang membuat pilihan untuk menjadi berbeda, bukan hanya tentang menjadi lebih baik dalam melakukan hal yang sama seperti orang lain (yang merupakan efisiensi operasional).

Strategi menjawab pertanyaan-pertanyaan fundamental:

- Di pasar atau arena mana kita akan bersaing?
- Nilai unik apa yang akan kita tawarkan kepada pelanggan atau pemangku kepentingan?
- Sumber daya dan kapabilitas apa yang akan kita gunakan untuk menciptakan nilai tersebut?
- Bagaimana kita akan mempertahankan keunggulan kita dari waktu ke waktu?

Manajemen strategis penting karena beberapa alasan krusial:

1. **Memberikan Arah:** Tanpa strategi, sebuah organisasi seperti kapal tanpa kemudi, terombang-ambing oleh arus lingkungan. Strategi memberikan arah jangka panjang yang jelas, yang membantu memfokuskan upaya dan menyelaraskan semua bagian organisasi.
2. **Memandu Pengambilan Keputusan:** Strategi memberikan kerangka kerja untuk pengambilan keputusan sehari-hari. Ketika dihadapkan pada sebuah pilihan, seorang manajer dapat bertanya, “Apakah tindakan ini akan membawa kita lebih dekat ke tujuan strategis kita?”.
3. **Mengoordinasikan Aktivitas:** Dengan menyediakan tujuan bersama, strategi membantu mengoordinasikan aktivitas di berbagai departemen dan fungsi, memecah silo dan mendorong sinergi.
4. **Mempromosikan Pemikiran Proaktif:** Alih-alih hanya bereaksi terhadap perubahan, manajemen strategis mendorong para pemimpin untuk mengantisipasi

masa depan, mengidentifikasi tren, dan secara proaktif membentuk lingkungan mereka.

### 12.1.2 Visi, Misi, dan Tujuan

Proses strategis sering kali dimulai dengan artikulasi dari hierarki tujuan yang memberikan arah dan makna.

- **Visi (*Vision*):** Ini adalah tingkat yang paling tinggi dan paling aspirasional. Sebuah pernyataan visi adalah gambaran tentang **apa yang ingin dicapai atau diwujudkan oleh organisasi di masa depan**. Ia harus singkat, menginspirasi, dan berorientasi pada masa depan. Visi menjawab pertanyaan, “Ingin menjadi apakah kita?”. Contoh klasik adalah visi awal Microsoft: “Sebuah komputer di setiap meja dan di setiap rumah.”
- **Misi (*Mission*):** Misi adalah pernyataan yang lebih konkret dan berfokus pada saat ini. Ia mendefinisikan **bisnis inti organisasi, tujuannya, dan pendekatannya untuk mencapai tujuan tersebut**. Misi menjawab pertanyaan, “Apakah bisnis kita?”. Ia harus mengidentifikasi siapa pelanggan atau pemangku kepentingan utama organisasi, produk atau layanan apa yang disediakan, dan apa yang membuatnya unik. Pernyataan misi Google, “Untuk mengorganisir informasi dunia dan membuatnya dapat diakses dan berguna secara universal,” adalah contoh yang sangat baik.
- **Tujuan (*Goals* atau *Objectives*):** Ini adalah tingkat yang paling spesifik dan dapat diukur. Tujuan menerjemahkan visi dan misi menjadi target-target kinerja yang konkret yang harus dicapai dalam jangka waktu tertentu. Tujuan harus **SMART**: *Specific* (Spesifik), *Measurable* (Dapat Diukur), *Achievable* (Dapat Dicapai), *Relevant* (Relevan), dan *Time-bound* (Terikat Waktu). Contohnya adalah,

“Meningkatkan pangsa pasar sebesar 10% dalam dua tahun ke depan.”

Hierarki ini, dari Visi yang luas ke Tujuan yang spesifik, menciptakan apa yang disebut sebagai “garis pandang” (*line of sight*), di mana setiap karyawan dapat melihat bagaimana pekerjaan sehari-hari mereka berkontribusi pada gambaran yang lebih besar.

### 12.1.3 Proses Manajemen Strategis

Manajemen strategis bukanlah peristiwa satu kali, melainkan sebuah proses yang berkelanjutan dan dinamis. Meskipun model-modelnya bervariasi, proses ini umumnya dipahami terdiri dari empat elemen yang saling terkait:

1. **Analisis Strategis (atau Pemindaian Lingkungan):** Ini adalah titik awal. Organisasi harus memahami posisinya saat ini. Ini melibatkan analisis **lingkungan internal** untuk mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan inti organisasi (misalnya, sumber daya, kapabilitas, budaya) dan analisis **lingkungan eksternal** untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman (misalnya, tren pasar, pesaing, perubahan teknologi).
2. **Perumusan Strategi (*Strategy Formulation*):** Berdasarkan analisis tersebut, manajemen merumuskan atau membuat pilihan strategis. Ini melibatkan pengembangan visi dan misi, penetapan tujuan, dan pemilihan strategi spesifik di tingkat korporat, bisnis, dan fungsional.
3. **Implementasi Strategi (*Strategy Implementation*):** Ini adalah tahap “melakukan”. Sebuah strategi harus diterjemahkan menjadi tindakan. Ini melibatkan perancangan struktur organisasi yang mendukung, alokasi sumber daya (anggaran), pengembangan sistem penghargaan, dan pengelolaan proses perubahan. Ini sering kali merupakan bagian yang paling sulit dan paling memakan waktu dari proses tersebut.

4. **Evaluasi dan Pengendalian Strategi (*Strategy Evaluation and Control*):** Ini adalah tahap umpan balik. Manajemen secara sistematis meninjau dan mengevaluasi kinerja organisasi terhadap tujuan strategisnya. Mereka memantau kemajuan, mengidentifikasi penyimpangan, dan membuat penyesuaian korektif pada strategi atau implementasinya. Proses ini memastikan bahwa strategi tetap relevan dalam menghadapi perubahan kondisi.

Proses ini bersifat iteratif, bukan linier. Hasil dari evaluasi akan menjadi input baru untuk putaran analisis strategis berikutnya, menciptakan sebuah siklus pembelajaran dan adaptasi yang berkelanjutan.

## 12.2 Analisis Lingkungan

Langkah pertama dalam setiap perjalanan strategis adalah mencari tahu di mana Anda berada. Analisis lingkungan, atau pemindaian lingkungan, adalah proses di mana para perencana strategis secara sistematis memantau dan mengevaluasi lingkungan internal dan eksternal organisasi. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi faktor-faktor strategis kunci yang perlu dipertimbangkan dalam merumuskan strategi. Alat yang paling klasik dan banyak digunakan untuk menstrukturkan analisis ini adalah Analisis SWOT.

### 12.2.1 Analisis Internal (Kekuatan dan Kelemahan)

Analisis internal berfokus pada apa yang terjadi *di dalam* batas-batas organisasi. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi **Kekuatan (*Strengths*)**, yaitu, sumber daya atau kapabilitas unik yang memberikan keunggulan kompetitif bagi organisasi, dan **Kelemahan (*Weaknesses*)**, yaitu, kekurangan atau keterbatasan yang menghambat kinerja.

Analisis ini biasanya mencakup evaluasi terhadap:

- **Sumber Daya Finansial:** Akses ke modal, arus kas, profitabilitas.
- **Sumber Daya Fisik:** Lokasi, fasilitas, peralatan.
- **Sumber Daya Manusia:** Keterampilan, pengetahuan, dan komitmen karyawan; kualitas manajemen.
- **Sumber Daya Tak Berwujud:** Reputasi merek, paten, budaya organisasi.
- **Kapabilitas Fungsional:** Keunggulan dalam area-area spesifik seperti pemasaran, R&D, manufaktur, atau layanan pelanggan.

Sebuah kekuatan sejati adalah sesuatu yang tidak hanya baik, tetapi juga sulit ditiru oleh pesaing. Misalnya, budaya inovatif Apple atau efisiensi logistik Amazon adalah kekuatan yang sangat kuat. Kelemahan adalah kebalikan dari kekuatan; misalnya, teknologi yang usang atau citra merek yang buruk.

### 12.2.2 Analisis Eksternal (Peluang dan Ancaman)

Analisis eksternal melihat ke luar organisasi untuk mengidentifikasi **Peluang** (*Opportunities*), yaitu, tren atau kondisi positif di lingkungan yang dapat dieksploitasi oleh organisasi untuk keuntungannya, dan **Ancaman** (*Threats*), yaitu, tren atau kondisi negatif yang dapat membahayakan kinerja atau kelangsungan hidup organisasi.

Analisis eksternal sering kali dibagi menjadi dua tingkatan:

- **Lingkungan Tugas (atau Industri):** Ini adalah lingkungan yang berdampak langsung pada organisasi. **Model Lima Kekuatan Porter** adalah alat yang sangat populer untuk menganalisis struktur sebuah industri dengan melihat: (1) ancaman pendatang baru, (2) daya tawar pemasok, (3) daya tawar pembeli, (4) ancaman produk pengganti, dan (5) tingkat persaingan di antara pesaing yang ada.

- **Lingkungan Umum (atau Makro):** Ini mencakup tren-tren yang lebih luas yang memengaruhi semua organisasi dalam suatu masyarakat. Kerangka kerja yang umum digunakan di sini adalah **analisis PESTEL**, yang melihat faktor-faktor **Politik, Ekonomi, Sosial-budaya, Teknologi, Ekologi (lingkungan), dan Legal (hukum)**.

Sebuah peluang bisa berupa pasar baru yang sedang berkembang, perubahan demografis yang menguntungkan, atau teknologi baru yang dapat diadopsi. Ancaman bisa berupa munculnya pesaing baru yang disruptif, perubahan peraturan pemerintah yang merugikan, atau resesi ekonomi.

### 12.2.3 Analisis SWOT

Analisis SWOT adalah matriks sederhana yang menyatukan hasil dari analisis internal dan eksternal. Ia menyajikan empat kategori, Kekuatan, Kelemahan, Peluang, dan Ancaman, dalam format 2x2 yang mudah dipahami.

Tujuan sebenarnya dari matriks SWOT bukanlah sekadar untuk membuat daftar, melainkan untuk **menciptakan keselarasan strategis**. Setelah matriks selesai, para perencana strategis dapat mulai merumuskan strategi dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kunci:

- **Strategi SO (Kekuatan-Peluang):** Bagaimana kita dapat menggunakan kekuatan kita untuk memanfaatkan peluang? (Strategi agresif/pertumbuhan)
- **Strategi WO (Kelemahan-Peluang):** Bagaimana kita dapat mengatasi kelemahan kita dengan memanfaatkan peluang? (Strategi berbalik arah/*turnaround*)
- **Strategi ST (Kekuatan-Ancaman):** Bagaimana kita dapat menggunakan kekuatan kita untuk menghindari atau mengurangi dampak ancaman? (Strategi diversifikasi/pertahanan)

- **Strategi WT (Kelemahan-Ancaman):** Bagaimana kita dapat meminimalkan kelemahan kita dan menghindari ancaman? (Strategi defensif/mengecilkan)

Dengan cara ini, analisis SWOT berfungsi sebagai jembatan penting antara tahap analisis dan tahap perumusan strategi.

### 12.3 Perumusan Strategi

Setelah analisis lingkungan selesai, organisasi memiliki pemahaman yang jelas tentang di mana ia berada. Tahap berikutnya adalah memutuskan ke mana ia akan pergi. Perumusan strategi adalah proses pengambilan keputusan di mana manajemen memilih jalur tindakan yang akan diikuti oleh organisasi. Ini adalah proses yang kreatif dan analitis, yang melibatkan pembuatan pilihan-pilihan sulit dan pertukaran (*trade-offs*). Strategi biasanya dirumuskan pada tiga tingkatan yang berbeda namun saling terkait di dalam organisasi.

#### 12.3.1 Strategi Korporat

Strategi korporat menjawab pertanyaan tingkat tertinggi: “**Di bisnis atau industri apa kita seharusnya bersaing?**”. Pertanyaan ini relevan untuk organisasi yang beroperasi di lebih dari satu bisnis atau pasar (perusahaan yang terdiversifikasi). Strategi korporat berfokus pada pengelolaan portofolio bisnis untuk memaksimalkan nilai perusahaan secara keseluruhan.

Ada tiga jenis utama strategi korporat:

1. **Strategi Pertumbuhan (*Growth Strategies*):** Berfokus pada perluasan operasi perusahaan. Ini dapat dicapai melalui:
  - **Konsentrasi:** Fokus pada pertumbuhan di dalam bisnis atau industri utamanya.
  - **Integrasi Vertikal:** Tumbuh dengan mengambil alih fungsi yang sebelumnya dilakukan oleh pemasok

(integrasi ke belakang) atau distributor (integrasi ke depan).

- **Diversifikasi:** Tumbuh dengan masuk ke bisnis atau industri baru.
2. **Strategi Stabilitas (*Stability Strategies*):** Perusahaan memilih untuk mempertahankan ukurannya saat ini dan fokus pada peningkatan efisiensi operasional dalam bisnis yang sudah ada. Ini sering digunakan dalam lingkungan yang matang dan stabil.
  3. **Strategi Penciutan (*Retrenchment Strategies*):** Digunakan ketika perusahaan menghadapi masalah kinerja. Ini melibatkan pengurangan skala atau ruang lingkup operasi, misalnya melalui penjualan aset, penutupan divisi yang tidak menguntungkan, atau bahkan likuidasi.

Alat analisis yang populer untuk strategi korporat adalah **matriks BCG (Boston Consulting Group)**, yang membantu perusahaan mengklasifikasikan unit-unit bisnisnya sebagai “Bintang”, “Sapi Perah”, “Tanda Tanya”, atau “Anjing” berdasarkan pangsa pasar dan tingkat pertumbuhan industrinya.

### 12.3.2 Strategi Bisnis

Strategi bisnis (atau strategi kompetitif) menjawab pertanyaan: **“Bagaimana kita akan bersaing di dalam setiap bisnis atau industri yang telah kita pilih?”**. Fokusnya adalah pada penciptaan dan pemeliharaan keunggulan kompetitif untuk satu unit bisnis atau lini produk.

Kerangka kerja yang paling terkenal untuk strategi bisnis adalah **strategi generik Michael Porter**, yang mengusulkan bahwa ada tiga cara fundamental untuk mencapai keunggulan kompetitif yang berkelanjutan:

1. **Kepemimpinan Biaya (*Cost Leadership*):** Bersaing dengan menjadi produsen berbiaya terendah di industri. Ini

dicapai melalui efisiensi operasional yang ketat, skala ekonomi, dan kontrol biaya yang cermat. Contoh: Walmart, Southwest Airlines.

2. **Diferensiasi (*Differentiation*):** Bersaing dengan menawarkan produk atau layanan yang unik dan superior dalam beberapa dimensi yang dihargai secara luas oleh pelanggan. Diferensiasi memungkinkan perusahaan untuk menetapkan harga premium. Contoh: Apple (desain), BMW (kinerja).
3. **Fokus (*Focus*):** Bersaing dengan berkonsentrasi pada segmen pasar atau ceruk (*niche*) yang sempit dan melayani segmen tersebut dengan lebih baik daripada pesaing yang lebih luas. Strategi fokus dapat mengambil bentuk fokus biaya atau fokus diferensiasi. Contoh: Rolex (fokus pada jam tangan mewah).

Porter berpendapat bahwa perusahaan harus memilih salah satu dari strategi ini dengan jelas. Mencoba melakukan semuanya sekaligus, misalnya, menjadi yang termurah dan yang paling terdiferensiasi, berisiko terjebak di tengah-tengah (*stuck in the middle*) dan tidak unggul dalam hal apa pun.

### 12.3.3 Strategi Fungsional

Strategi fungsional menjawab pertanyaan: **“Bagaimana departemen-departemen fungsional (seperti pemasaran, keuangan, R&D, SDM) akan mendukung strategi bisnis dan korporat?”**. Fokusnya adalah pada memaksimalkan produktivitas sumber daya di setiap area fungsional.

Contoh strategi fungsional:

- **Strategi Pemasaran:** Jika strategi bisnisnya adalah diferensiasi berdasarkan kualitas, maka strategi pemasaran akan fokus pada pembangunan merek premium dan

periklanan yang menargetkan segmen pasar yang sadar kualitas.

- **Strategi Sumber Daya Manusia:** Jika strategi bisnisnya adalah kepemimpinan biaya, maka strategi SDM akan fokus pada desain pekerjaan yang efisien, pelatihan berbasis tugas, dan sistem kompensasi yang mendorong produktivitas.
- **Strategi R&D:** Jika strategi bisnisnya adalah inovasi, maka strategi R&D akan fokus pada investasi besar dalam penelitian dasar dan pengembangan produk mutakhir.

Penting agar semua strategi fungsional ini **selaras** dan saling mendukung strategi bisnis. Ketidakselarasan di tingkat fungsional adalah penyebab umum dari kegagalan implementasi strategi.

## KESIMPULAN

Bab kelima belas ini telah memosisikan Manajemen Strategis sebagai disiplin puncak dalam administrasi, yang mengintegrasikan semua fungsi lainnya untuk memberikan arah dan keunggulan kompetitif jangka panjang bagi sebuah organisasi. Kita telah mendefinisikan strategi bukan hanya sebagai sebuah rencana, tetapi sebagai teori organisasi tentang bagaimana ia akan menjadi unik dan berharga. Fondasi dari proses ini terletak pada hierarki tujuan yang jelas, dari **visi** yang inspirasional,  **misi** yang mendefinisikan, hingga  **tujuan** SMART yang dapat diukur, yang menciptakan “garis pandang” dan keselarasan di seluruh organisasi.

Proses manajemen strategis yang dinamis telah diuraikan menjadi empat tahap siklis. **Analisis strategis** adalah langkah pertama, di mana organisasi menggunakan alat-alat seperti **analisis SWOT** untuk memindai lingkungan internal (Kekuatan, Kelemahan) dan eksternal (Peluang, Ancaman), menciptakan pemahaman yang mendalam tentang posisinya saat ini.

Dari pemahaman ini, organisasi beralih ke **perumusan strategi**, di mana pilihan-pilihan krusial dibuat pada tiga tingkatan. **Strategi korporat** menentukan di bisnis mana organisasi akan bersaing, **strategi bisnis** (seperti kepemimpinan biaya atau diferensiasi Porter) mendefinisikan bagaimana ia akan bersaing di setiap bisnis tersebut, dan **strategi fungsional** menyelaraskan aktivitas departemen untuk mendukung tujuan yang lebih besar.

Namun, strategi yang brilian tidak ada artinya tanpa eksekusi yang efektif. Tahap **implementasi strategi** terbukti menjadi yang paling menantang, menuntut desain struktur organisasi yang tepat, alokasi sumber daya yang cerdas, dan, yang terpenting, **kepemimpinan strategis** untuk mendorong perubahan dan membangun komitmen.

Akhirnya, siklus ini ditutup dengan **evaluasi dan pengendalian strategi**, di mana kinerja dipantau dan penyesuaian dibuat. Ini menegaskan kembali bahwa manajemen strategis bukanlah proses statis, melainkan sebuah siklus pembelajaran dan adaptasi yang berkelanjutan, sebuah keharusan absolut untuk bertahan hidup dan berkembang di dunia yang terus berubah. Kemampuan untuk mengelola perubahan dan mendorong inovasi, yang merupakan inti dari implementasi strategi, akan menjadi fokus kita di bab berikutnya.

## DAFTAR PUSTAKA BAB

- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate strategy: An analytic approach to business policy for growth and expansion*. McGraw-Hill.
- Barney, J. B. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120. <https://doi.org/10.1177/014920639101700108>
- Chandler, A. D., Jr. (1962). *Strategy and structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise*. MIT Press.

- Collis, D. J., & Montgomery, C. A. (2008). Competing on resources. *Harvard Business Review*, 86(7/8), 140-150.
- David, F. R., & David, F. R. (2017). *Strategic management: A competitive advantage approach, concepts and cases* (16th ed.). Pearson.
- Grant, R. M. (2021). *Contemporary strategy analysis* (11th ed.). Wiley.
- Hamel, G., & Prahalad, C. K. (1994). *Competing for the future*. Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The balanced scorecard: Translating strategy into action*. Harvard Business School Press.
- Mintzberg, H. (1987). The strategy concept I: Five Ps for strategy. *California Management Review*, 30(1), 11-24. <https://doi.org/10.2307/41165263>
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2009). *Strategy safari: Your complete guide through the wilds of strategic management* (2nd ed.). Prentice Hall.
- Porter, M. E. (1980). *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competitors*. Free Press.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. Free Press.
- Porter, M. E. (1996). What is strategy?. *Harvard Business Review*, 74(6), 61-78.
- Rothaermel, F. T. (2021). *Strategic management* (5th ed.). McGraw-Hill Education.
- Whittington, R. (2019). *Opening strategy: Professional strategists and practice change, 1960 to today*. Oxford University Press.

## BAB 13

# TEORI INOVASI DAN PERUBAHAN ORGANISASI

Dalam sejarah bisnis dan administrasi, ada sebuah pemakaman yang dipenuhi dengan nisan-nisan perusahaan yang pernah berjaya: Kodak, yang menemukan fotografi digital tetapi gagal beradaptasi dengannya; Blockbuster, yang menertawakan gagasan Netflix; dan BlackBerry, yang pernah mendominasi pasar ponsel pintar namun tergilas oleh revolusi layar sentuh. Kisah-kisah ini bukanlah anomali; mereka adalah dongeng peringatan yang mengilustrasikan salah satu kebenaran paling brutal dalam dunia organisasi: beradaptasi atau mati. Satu-satunya hal yang konstan di lingkungan modern adalah perubahan, dan satu-satunya pertahanan yang berkelanjutan terhadap keusangan adalah inovasi.

Jika bab sebelumnya tentang manajemen strategis adalah tentang membuat peta, maka bab ini adalah tentang bagaimana cara menavigasi medan ketika peta itu tiba-tiba berubah, atau bahkan, bagaimana cara menggambar peta yang sama sekali baru. Teori inovasi dan perubahan organisasi bukanlah sekadar subtopik dalam administrasi; di abad ke-21, ia telah menjadi jantung

dari kelangsungan hidup dan keunggulan. Kemampuan untuk mengelola perubahan secara efektif dan menumbuhkan inovasi secara sistematis telah menjadi kompetensi inti yang membedakan antara organisasi yang memimpin dan yang tertinggal.

Bab ini akan membawa kita ke pusat badai perubahan, menjelajahi kekuatan-kekuatan yang mendorongnya dan, yang sama pentingnya, kekuatan-kekuatan yang menolaknya. Kita akan memulai dengan membongkar konsep dasar **perubahan organisasi** itu sendiri. Apa sebenarnya yang dimaksud dengan perubahan? Apa saja jenis-jenisnya, dari penyesuaian kecil yang bertahap hingga transformasi radikal yang mengubah segalanya? Kita akan mengidentifikasi kekuatan pendorong yang tak terhindarkan yang memaksa organisasi untuk berubah, serta hambatan-hambatan psikologis dan struktural yang membuat perubahan menjadi begitu sulit. Sebagai fondasi, kita akan meninjau model proses perubahan klasik dari Kurt Lewin, *Unfreeze, Change, Refreeze*, sebuah kerangka kerja yang elegan yang masih relevan hingga hari ini.

Dari perubahan sebagai sebuah respons, kita akan beralih ke **inovasi** sebagai sebuah tindakan proaktif. Inovasi adalah tentang menciptakan masa depan, bukan hanya bereaksi terhadapnya. Kita akan mendefinisikan apa itu inovasi dan membedakannya dari sepupunya, invensi dan kreativitas. Kita akan mengklasifikasikan berbagai jenis inovasi, dari inovasi produk yang terlihat hingga inovasi proses dan model bisnis yang sering kali lebih disruptif. Yang terpenting, kita akan menyelidiki faktor-faktor apa saja yang menjadi tanah subur bagi tumbuhnya benih-benih inovasi di dalam sebuah organisasi.

Memahami perubahan dan inovasi secara konseptual adalah satu hal; mengelolanya dalam praktik adalah tantangan yang sama sekali berbeda. Oleh karena itu, bagian selanjutnya dari bab ini akan berfokus pada **manajemen perubahan**. Kita akan melihat model-model praktis, seperti model delapan langkah dari John Kotter,

yang memberikan peta jalan bagi para pemimpin untuk memandu organisasi mereka melalui proses transisi yang kompleks. Kita akan membahas peran krusial dari “agen perubahan” dan, yang paling penting, kita akan menyelami sisi manusiawi dari perubahan, mengapa orang menolak perubahan dan bagaimana cara mengelola resistensi tersebut melalui komunikasi, partisipasi, dan dukungan.

Inovasi yang berkelanjutan jarang sekali terjadi secara kebetulan. Ia adalah produk dari lingkungan yang tepat. Bagian akhir bab ini akan didedikasikan untuk konsep **budaya inovasi**. Apa saja karakteristik dari sebuah budaya yang tidak hanya menoleransi, tetapi juga merayakan ide-ide baru, eksperimen, dan bahkan kegagalan yang konstruktif? Kita akan membahas strategi-strategi konkret bagi para pemimpin untuk membangun dan memelihara budaya semacam ini, menekankan peran mereka sebagai teladan dan pemberdaya.

Untuk menghidupkan teori-teori ini, kita akan meninjau beberapa studi kasus, dari transformasi perusahaan teknologi yang sukses, inovasi yang mengejutkan di sektor publik, hingga kisah-kisah kegagalan yang memberikan pelajaran berharga.

Pada akhirnya, bab ini bertujuan untuk melengkapi para administrator dengan pemahaman dan perangkat untuk menjadi arsitek dan fasilitator perubahan. Di dunia yang tidak lagi menghargai stabilitas di atas segalanya, penguasaan terhadap dinamika perubahan dan inovasi bukanlah lagi sebuah kemewahan, melainkan sebuah keharusan fundamental untuk menciptakan organisasi yang tidak hanya bertahan, tetapi juga berkembang dan relevan.

### 13.1 Konsep Dasar Perubahan Organisasi

Perubahan organisasi adalah pergeseran atau modifikasi dalam cara sebuah organisasi beroperasi. Ia dapat memengaruhi hampir setiap aspek, mulai dari struktur, strategi, proses kerja, hingga

budaya. Memahami perubahan bukanlah sekadar mengakui bahwa “segala sesuatunya berbeda sekarang”; ini adalah tentang memahami sifat, pemicu, dan dinamika dari proses transisi itu sendiri. Bagi seorang administrator, perubahan bukanlah musuh yang harus dihindari, melainkan sebuah realitas yang harus dikelola.

*Analogi/Contoh Kasus:* Bayangkan sebuah kapal layar kuno yang telah berlayar dengan rute yang sama selama bertahun-tahun. Tiba-tiba, muncul penemuan mesin uap. Ini adalah **dorongan untuk perubahan** yang bersifat eksternal dan disruptif. Kapten kapal menghadapi pilihan. Ia bisa melakukan **perubahan inkremental** (misalnya, memperbaiki desain layar agar sedikit lebih cepat) atau **perubahan radikal** (membuang layar dan memasang mesin uap, yang akan mengubah cara kapal dinavigasi, jenis kru yang dibutuhkan, dan rute yang bisa ditempuh). Para pelaut lama mungkin akan menjadi **hambatan perubahan**, karena mereka takut keterampilan mereka menjadi usang. Proses **membongkar dek** untuk memasang mesin (**Unfreeze**), **memasang dan belajar menggunakan mesin** (**Change**), dan **menetapkan prosedur operasi baru** (**Refreeze**) adalah inti dari model perubahan Kurt Lewin.

### 13.1.1 Pengertian dan Jenis Perubahan

**Perubahan Organisasi** secara formal didefinisikan sebagai adopsi ide atau perilaku baru oleh sebuah organisasi. Ini adalah proses yang membawa organisasi dari keadaan saat ini ke keadaan masa depan yang diinginkan. Perubahan ini bisa besar atau kecil, disengaja atau tidak disengaja. Untuk menganalisisnya, sangat membantu untuk mengklasifikasikannya ke dalam beberapa jenis utama:

1. **Perubahan Terencana vs. Tidak Terencana (*Planned vs. Unplanned Change*):**
  - **Perubahan Terencana:** Ini adalah perubahan yang dirancang dan diimplementasikan secara sadar dan teratur oleh manajemen untuk mencapai

tujuan organisasi. Sebagian besar teori manajemen perubahan berfokus pada jenis ini. Contohnya termasuk peluncuran produk baru, restrukturisasi departemen, atau implementasi sistem TI baru.

- **Perubahan Tidak Terencana:** Ini adalah perubahan yang terjadi secara spontan atau sebagai respons terhadap peristiwa yang tidak terduga. Ia sering kali bersifat reaktif. Contohnya termasuk respons terhadap bencana alam, pemogokan kerja yang tiba-tiba, atau krisis PR.

## 2. Perubahan Inkremental vs. Radikal (*Incremental vs. Radical Change*):

- **Perubahan Inkremental (atau Evolusioner):** Ini adalah serangkaian penyesuaian kecil dan berkelanjutan terhadap proses atau produk yang sudah ada. Tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi atau kualitas secara bertahap. Ini sering disebut sebagai *continuous improvement* atau Kaizen.
- **Perubahan Radikal (atau Revolusioner/Transformasional):** Ini adalah perubahan besar yang secara fundamental mengubah seluruh organisasi, strategi, atau bahkan industrinya. Ia sering kali melibatkan pergeseran paradigma. Contohnya termasuk transisi IBM dari perusahaan perangkat keras menjadi perusahaan layanan, atau pergeseran Netflix dari penyewaan DVD menjadi *streaming*.

## 3. Perubahan Reaktif vs. Proaktif (*Reactive vs. Proactive Change*):

- **Perubahan Reaktif:** Membuat perubahan sebagai respons terhadap masalah atau peristiwa setelah terjadi. Ini adalah sikap “memadamkan api”.

- **Perubahan Proaktif:** Mengantisipasi peristiwa atau tren di masa depan dan melakukan perubahan untuk mempersiapkan diri atau memanfaatkannya. Ini adalah sikap “mencegah api” atau bahkan “menggunakan api untuk keuntungan”. Organisasi yang paling sukses cenderung proaktif.

### 13.1.2 Dorongan dan Hambatan Perubahan

Perubahan tidak terjadi dalam ruang hampa. Ia selalu merupakan hasil dari pertarungan antara kekuatan-kekuatan yang mendorongnya dan kekuatan-kekuatan yang menolaknya.

#### Dorongan untuk Perubahan (*Forces for Change*):

- **Faktor Eksternal:** Ini adalah pendorong perubahan yang paling kuat di dunia modern.
  - **Pasar:** Perubahan selera pelanggan, munculnya pesaing baru.
  - **Teknologi:** Inovasi digital, otomatisasi, AI.
  - **Sosial dan Demografis:** Perubahan nilai-nilai masyarakat, penuaan populasi, peningkatan keragaman.
  - **Politik dan Hukum:** Peraturan baru, perjanjian perdagangan internasional, ketidakstabilan politik.
  - **Ekonomi:** Resesi, globalisasi, perubahan nilai tukar.
- **Faktor Internal:**
  - **Masalah Kinerja:** Penurunan laba, pangsa pasar, atau kepuasan karyawan.
  - **Tuntutan Karyawan:** Keinginan untuk kondisi kerja yang lebih baik, partisipasi yang lebih besar, atau jalur karier baru.
  - **Keputusan Manajerial:** Perubahan dalam kepemimpinan puncak sering kali membawa serta perubahan dalam strategi dan budaya.

## Hambatan Perubahan (Resistensi):

- Resistensi Individu:
  - **Kebiasaan:** Manusia adalah makhluk kebiasaan; perubahan mengganggu rutinitas kita yang nyaman.
  - **Ketakutan akan Hal yang Tidak Diketahui:** Perubahan menciptakan ketidakpastian, dan orang cenderung lebih memilih status quo yang dikenal daripada masa depan yang tidak pasti.
  - **Kepentingan Pribadi:** Perubahan dapat mengancam keamanan kerja, status, atau pendapatan seseorang.
  - **Persepsi yang Berbeda:** Orang mungkin secara tulus percaya bahwa perubahan tersebut bukanlah ide yang baik.
- Resistensi Organisasional:
  - **Inersia Struktural:** Organisasi memiliki mekanisme bawaan untuk menghasilkan stabilitas (misalnya, aturan formal, spesialisasi tugas). Struktur ini, begitu mapan, menolak perubahan.
  - **Fokus Terbatas:** Departemen-departemen cenderung melihat perubahan hanya dari sudut pandang mereka sendiri, kehilangan gambaran besarnya.
  - **Ancaman terhadap Keahlian:** Perubahan dapat membuat keahlian yang dimiliki oleh kelompok-kelompok tertentu menjadi usang.
  - **Ancaman terhadap Hubungan Kekuasaan:** Setiap perubahan besar berpotensi mendistribusikan kembali kekuasaan di dalam organisasi, dan mereka yang berisiko kehilangan kekuasaan akan menolaknya.

### 13.1.3 Model Proses Perubahan Kurt Lewin

Salah satu model paling awal dan paling berpengaruh untuk memahami proses perubahan terencana adalah model tiga langkah dari psikolog sosial Kurt Lewin. Ia melihat perubahan bukan sebagai sebuah peristiwa, melainkan sebagai sebuah proses yang melibatkan transisi dari satu keadaan ke keadaan lain.

1. **Pencairan (*Unfreezing*):** Ini adalah tahap persiapan. Tujuannya adalah untuk menciptakan kesadaran dan motivasi untuk berubah dengan cara menggoyahkan keseimbangan status quo. Sebelum orang mau berubah, mereka harus terlebih dahulu yakin bahwa keadaan saat ini tidak lagi dapat dipertahankan. Ini dapat dicapai dengan meningkatkan **kekuatan pendorong** (misalnya, menyoroti data kinerja yang buruk, ancaman persaingan) atau dengan mengurangi **kekuatan penghambat** (misalnya, mengatasi kekhawatiran karyawan tentang keamanan kerja). Tahap ini adalah tentang menciptakan “rasa sakit” dari tetap sama yang lebih besar daripada “rasa sakit” dari berubah.
2. **Perubahan atau Perpindahan (*Changing atau Moving*):** Setelah orang-orang “dicairkan” dan terbuka untuk berubah, tahap implementasi yang sebenarnya dimulai. Di sinilah orang-orang belajar perilaku, keterampilan, dan sikap baru. Organisasi memperkenalkan struktur, proses, atau teknologi baru. Tahap ini ditandai dengan kebingungan, ketidakpastian, dan pembelajaran. Peran manajemen di sini adalah untuk memberikan arah yang jelas, sumber daya yang memadai, pelatihan, dan dukungan.
3. **Pembekuan Kembali (*Refreezing*):** Perubahan tidak akan bertahan jika tidak dilembagakan. Tahap terakhir ini adalah tentang menstabilkan perubahan baru dengan

menjadikannya sebagai norma yang baru. Ini dicapai dengan mengintegrasikan cara-cara baru ke dalam budaya organisasi, sistem penghargaan, struktur, dan rutinitas sehari-hari. Tanpa pembekuan kembali, ada risiko besar bahwa orang akan kembali ke cara-cara lama mereka yang nyaman.

Model Lewin, meskipun sederhana, memberikan wawasan yang mendalam bahwa mengelola perubahan adalah tentang mengelola transisi, pertama-tama melepaskan yang lama, kemudian menavigasi periode transisi, dan akhirnya mengukuhkan yang baru.

## 13.2 Teori Inovasi

Jika perubahan sering kali merupakan respons terhadap tekanan, maka inovasi adalah tindakan proaktif untuk menciptakan masa depan. Inovasi adalah mesin pertumbuhan ekonomi dan sumber utama keunggulan kompetitif yang berkelanjutan. Dalam dunia di mana produk dan proses dapat dengan cepat ditiru, kemampuan untuk berinovasi secara konsisten adalah salah satu dari sedikit aset yang benar-benar langka dan berharga.

### 13.2.1 Pengertian Inovasi

Penting untuk membedakan inovasi dari konsep-konsep terkait. **Kreativitas** adalah kemampuan untuk menghasilkan ide-ide baru dan berguna. **Invensi** adalah penciptaan produk atau proses baru. **Inovasi**, di sisi lain, adalah **implementasi yang berhasil dari ide-ide kreatif tersebut ke dalam praktik**. Sebuah ide cemerlang yang hanya tersimpan di laci bukanlah sebuah inovasi. Sebuah prototipe di laboratorium yang tidak pernah diproduksi massal bukanlah sebuah inovasi. Inovasi terjadi ketika sebuah ide baru berhasil diubah menjadi produk, layanan, atau proses yang menciptakan nilai.

Peter Drucker, seorang guru manajemen, memberikan definisi yang sangat berorientasi pada tindakan: “Inovasi adalah alat spesifik dari kewirausahaan... tindakan yang memberkahi sumber daya dengan kapasitas baru untuk menciptakan kekayaan.” Definisi ini menyoroti bahwa inovasi adalah tentang aplikasi dan penciptaan nilai.

### 13.2.2 Jenis-jenis Inovasi (Produk, Proses, Model Bisnis)

Inovasi dapat mengambil berbagai bentuk. Beberapa jenis yang paling umum meliputi:

- **Inovasi Produk (*Product Innovation*):** Ini adalah jenis yang paling terlihat. Ia melibatkan pengenalan barang atau jasa baru atau yang ditingkatkan secara signifikan. Contohnya termasuk pengenalan iPhone pertama oleh Apple atau pengembangan vaksin mRNA.
- **Inovasi Proses (*Process Innovation*):** Ini melibatkan pengenalan metode produksi atau pengiriman baru atau yang ditingkatkan secara signifikan. Inovasi proses mungkin tidak terlihat oleh konsumen akhir, tetapi dapat secara dramatis mengurangi biaya atau meningkatkan kualitas. Contohnya termasuk lini perakitan bergerak Henry Ford atau sistem manufaktur “tepat waktu” (*just-in-time*) Toyota.
- **Inovasi Pemasaran (*Marketing Innovation*):** Ini melibatkan pengembangan metode pemasaran baru, termasuk perubahan signifikan dalam desain produk, pengemasan, penempatan, atau promosi.
- **Inovasi Organisasional (*Organizational Innovation*):** Ini melibatkan implementasi metode organisasi baru dalam praktik bisnis perusahaan, organisasi tempat kerja, atau hubungan eksternal.
- **Inovasi Model Bisnis (*Business Model Innovation*):** Ini adalah jenis inovasi yang sering kali paling disruptif. Ia

tidak hanya mengubah produk atau proses, tetapi juga mengubah **cara perusahaan menciptakan, mengirimkan, dan menangkap nilai**. Contohnya termasuk pergeseran Dell ke model penjualan langsung, model “pisau cukur dan silet” dari Gillette (menjual gagang pisau cukur dengan murah dan menghasilkan uang dari silet pengganti), atau model berlangganan Netflix.

Selain klasifikasi ini, Clayton Christensen memperkenalkan perbedaan penting antara **inovasi berkelanjutan** (*sustaining innovation*), yang meningkatkan produk yang sudah ada untuk pelanggan yang sudah ada, dan **inovasi disruptif** (*disruptive innovation*), yang sering kali dimulai dengan produk yang lebih sederhana dan lebih murah yang menargetkan segmen pasar baru atau yang terabaikan, dan akhirnya menggulingkan para pemimpin pasar yang sudah mapan.

### 13.2.3 Faktor-faktor Pendorong Inovasi

Inovasi yang berhasil bukanlah hasil dari kejeniusan tunggal yang terisolasi. Ia adalah produk dari serangkaian faktor organisasional yang saling mendukung. Beberapa pendorong utama inovasi meliputi:

- **Struktur Organik:** Seperti yang kita lihat dalam Teori Kontingensi, struktur yang fleksibel, dengan formalisasi rendah, komunikasi lintas fungsional, dan desentralisasi, cenderung mendorong inovasi lebih baik daripada birokrasi yang kaku.
- **Ketersediaan Sumber Daya:** Inovasi membutuhkan investasi. Organisasi yang inovatif secara sadar mengalokasikan sumber daya, waktu, uang, dan personel, untuk eksplorasi dan eksperimen. Konsep “20% time” dari Google, di mana karyawan diizinkan untuk menghabiskan sebagian dari waktu kerja mereka untuk proyek-proyek pribadi, adalah contoh klasiknya.

- **Dukungan Manajemen Puncak:** Inovasi membutuhkan juara di tingkat atas. Ketika manajemen senior secara aktif mendorong, memberi penghargaan, dan memberikan teladan perilaku inovatif, pesan tersebut akan menyebar ke seluruh organisasi.
- **Budaya Inovatif:** Seperti yang akan dibahas lebih lanjut, budaya yang menghargai eksperimen, menoleransi kegagalan yang cerdas, dan mendorong keamanan psikologis sangat penting.
- **Komunikasi dan Kolaborasi:** Inovasi sering kali terjadi di persimpangan ide-ide yang berbeda. Organisasi yang memfasilitasi komunikasi dan kolaborasi yang intens, baik di dalam maupun di luar batas-batasnya (misalnya, dengan pelanggan atau universitas), lebih mungkin untuk berinovasi.
- **Tekanan dan Kebutuhan:** Sering kali, kebutuhan adalah ibu dari penemuan. Tekanan dari persaingan yang ketat atau krisis yang mengancam dapat menjadi pemicu yang kuat untuk inovasi.

### 13.3 Manajemen Perubahan

Mengetahui bahwa perubahan diperlukan dan memiliki ide inovatif adalah langkah awal. Namun, tantangan yang sebenarnya terletak pada implementasi. Manajemen perubahan adalah pendekatan terstruktur untuk memandu individu, tim, dan organisasi dari keadaan saat ini ke keadaan masa depan yang diinginkan. Tujuannya adalah untuk meminimalkan dampak negatif dan resistensi sambil memaksimalkan manfaat dari upaya perubahan.

#### 13.3.1 Tahap-tahap Manajemen Perubahan

Membangun di atas model tiga langkah Lewin, John Kotter, seorang profesor dari Harvard Business School, mengembangkan

**model perubahan delapan langkah** yang lebih rinci dan berorientasi pada tindakan, yang telah menjadi sangat berpengaruh:

**Tahap 1-3: Menciptakan Iklim untuk Perubahan (Pencairan/Unfreezing)**

1. **Ciptakan Rasa Urgensi (*Create a Sense of Urgency*):** Buat orang-orang melihat kebutuhan akan perubahan dengan menyoroti krisis, potensi krisis, atau peluang besar yang tidak boleh dilewatkan.
2. **Bentuk Koalisi Pemandu yang Kuat (*Form a Powerful Guiding Coalition*):** Kumpulkan sekelompok orang dengan kekuatan, keahlian, dan kredibilitas yang cukup untuk memimpin upaya perubahan.
3. **Ciptakan Visi untuk Perubahan (*Create a Vision for Change*):** Kembangkan visi yang jelas dan menarik tentang masa depan untuk membantu mengarahkan upaya perubahan dan menginspirasi komitmen.

**Tahap 4-6: Melibatkan dan Memberdayakan Seluruh Organisasi (Perubahan/Changing)**

1. **Komunikasikan Visi (*Communicate the Vision*):** Gunakan setiap saluran yang memungkinkan untuk terus-menerus mengomunikasikan visi dan strategi baru.
2. **Berdayakan Orang Lain untuk Bertindak Sesuai Visi (*Empower Others to Act on the Vision*):** Singkirkan hambatan-hambatan yang menghalangi perubahan, ubah sistem atau struktur yang merusak visi, dan dorong pengambilan risiko.
3. **Ciptakan Kemenangan Jangka Pendek (*Create Short-Term Wins*):** Rencanakan dan ciptakan perbaikan kinerja yang terlihat. Kemenangan awal ini memberikan bukti bahwa perubahan itu berhasil dan membantu mempertahankan momentum.

### Tahap 7-8: Mengimplementasikan dan Mempertahankan Perubahan (Pembekuan Kembali/Refreezing)

4. Konsolidasikan Perbaikan dan Hasilkan Lebih Banyak Perubahan (*Consolidate Improvements and Produce More Change*): Gunakan kredibilitas dari kemenangan awal untuk mengubah lebih banyak sistem, struktur, dan kebijakan yang tidak sesuai dengan visi.
5. Lembagakan Pendekatan-pendekatan Baru (*Institutionalize New Approaches*): Tunjukkan hubungan antara perilaku baru dan keberhasilan organisasi, dan pastikan bahwa kepemimpinan berikutnya terus mendukung visi tersebut.

#### 13.3.2 Peran Agen Perubahan

**Agen Perubahan (*Change Agent*)** adalah individu atau kelompok yang mengambil tanggung jawab untuk memulai dan mengelola proses perubahan dalam sebuah organisasi. Mereka adalah katalisator. Agen perubahan dapat berupa:

- **Manajer Internal:** Manajer yang ada di dalam organisasi memiliki keuntungan karena mereka mengenal budaya dan politik organisasi, tetapi mereka mungkin terlalu terikat pada status quo.
- **Karyawan Internal Non-Manajerial:** Karyawan di tingkat bawah sering kali memiliki pemahaman yang mendalam tentang masalah-masalah operasional dan dapat menjadi pendukung perubahan yang sangat kredibel di antara rekan-rekan mereka.
- **Konsultan Eksternal:** Konsultan membawa perspektif yang objektif dan keahlian spesialis dalam manajemen perubahan, tetapi mereka mungkin kurang memahami sejarah dan konteks unik organisasi.

Agen perubahan yang efektif membutuhkan serangkaian keterampilan yang unik, termasuk visi, keterampilan komunikasi yang sangat baik, ketahanan, dan kecerdasan politik untuk membangun koalisi dan mengatasi oposisi.

### 13.3.3 Mengelola Resistensi terhadap Perubahan

Resistensi terhadap perubahan bukanlah tanda bahwa karyawan itu “buruk” atau “tidak kooperatif”; ia adalah respons manusiawi yang alami. Mengelola resistensi bukanlah tentang “mengalahkan” oposisi, melainkan tentang memahami sumbernya dan mengatasinya secara konstruktif. Beberapa strategi kunci untuk mengelola resistensi meliputi:

- **Pendidikan dan Komunikasi:** Salah satu sumber resistensi utama adalah kesalahpahaman atau kurangnya informasi. Secara terbuka dan jujur mengomunikasikan logika dan manfaat dari perubahan dapat membantu menghilangkan ketakutan yang tidak berdasar.
- **Partisipasi dan Keterlibatan:** Orang cenderung tidak menolak sesuatu yang mereka bantu ciptakan. Melibatkan karyawan yang terpengaruh dalam proses perencanaan dan implementasi perubahan dapat secara signifikan meningkatkan komitmen mereka.
- **Fasilitasi dan Dukungan:** Jika resistensi berasal dari kecemasan dan ketakutan, maka dukungan emosional, pelatihan keterampilan baru, dan konseling dapat menjadi strategi yang paling efektif.
- **Negosiasi dan Kesepakatan:** Terkadang, perubahan memang akan merugikan kelompok tertentu yang memiliki kekuatan. Dalam kasus ini, agen perubahan mungkin perlu menawarkan insentif atau membuat kesepakatan untuk mendapatkan dukungan mereka.

- **Manipulasi dan Kooptasi:** Ini adalah taktik yang lebih berisiko di mana informasi diputarbalikkan atau pemimpin kelompok oposisi “dikooptasi” dengan diberi peran penting dalam proses perubahan. Taktik ini bisa menjadi bumerang jika terungkap.
- **Paksaan (Coercion):** Ini adalah pendekatan terakhir yang melibatkan penggunaan ancaman langsung atau paksaan. Meskipun bisa efektif dalam jangka pendek, ia cenderung merusak kepercayaan dan moral dalam jangka panjang.

Pilihan strategi bergantung pada diagnosis yang cermat terhadap sumber dan tingkat resistensi.

## KESIMPULAN

Bab keenam belas ini telah memposisikan inovasi dan perubahan sebagai dua kekuatan kembar yang mendefinisikan realitas administrasi kontemporer. Kita telah melihat bahwa perubahan bukanlah sebuah peristiwa yang terisolasi, melainkan sebuah proses transisi yang konstan, yang didorong oleh kekuatan eksternal dan internal yang tak terhindarkan. Model tiga langkah Kurt Lewin, *Unfreeze, Change, Refreeze*, memberikan sebuah kerangka kerja fundamental untuk memahami bahwa perubahan yang berhasil memerlukan persiapan yang cermat untuk mengatasi inersia, bimbingan selama masa transisi, dan pelembagaan untuk memastikan keberlanjutan.

Inovasi telah didefinisikan bukan hanya sebagai penciptaan ide, tetapi sebagai implementasi yang berhasil yang menciptakan nilai. Dengan menjelajahi berbagai jenis inovasi, dari produk dan proses hingga model bisnis yang disruptif, kita telah mengakui bahwa kemampuan untuk berinovasi secara sistematis adalah sumber keunggulan kompetitif yang paling berkelanjutan. Keberhasilan inovasi itu sendiri bergantung pada serangkaian faktor organisasional yang saling mendukung, termasuk struktur organik, ketersediaan sumber daya, dan dukungan kepemimpinan.

Dari pemahaman konseptual, kita beralih ke praktik **manajemen perubahan**. Model delapan langkah Kotter menyediakan sebuah peta jalan yang komprehensif bagi para pemimpin untuk menavigasi kompleksitas transformasi organisasi. Inti dari proses ini adalah pengakuan akan sisi manusiawi dari perubahan. Mengelola **resistensi** bukan tentang memaksakan kehendak, melainkan tentang memahami dan mengatasi ketakutan dan kepentingan yang sah melalui komunikasi, partisipasi, dan dukungan.

Terakhir, kita telah menegaskan bahwa inovasi yang sporadis tidaklah cukup; organisasi yang unggul menumbuhkan **budaya inovasi** yang meresap. Budaya seperti ini, yang ditandai dengan keamanan psikologis, toleransi terhadap kegagalan, dan kolaborasi yang terbuka, adalah tanah subur di mana ide-ide terbaik dapat tumbuh. Peran pemimpin dalam membentuk dan memelihara budaya ini sangatlah krusial.

Pada akhirnya, bab ini menyampaikan pesan yang jelas: di dunia yang dicirikan oleh perubahan yang semakin cepat, kemampuan untuk mengelola perubahan dan menumbuhkan inovasi bukan lagi sekadar fungsi spesialis, melainkan kompetensi inti dari setiap administrator dan pemimpin. Organisasi yang gagal menguasai dinamika ini berisiko menjadi catatan kaki dalam sejarah, sementara mereka yang merangkulnya memiliki kesempatan untuk tidak hanya bertahan, tetapi juga untuk membentuk masa depan. Dengan pemahaman tentang bagaimana organisasi berubah, kita sekarang akan beralih ke fungsi yang memastikan bahwa organisasi tetap berada di jalur yang benar: pengendalian dan akuntabilitas.

## DAFTAR PUSTAKA BAB

Amabile, T. M. (1998). How to kill creativity. *Harvard Business Review*, 76(5), 76-87.

- Brown, T., & Katz, B. (2019). *Change by design: How design thinking transforms organizations and inspires innovation* (Revised and updated ed.). Harper Business.
- Christensen, C. M. (1997). *The innovator's dilemma: When new technologies cause great firms to fail*. Harvard Business School Press.
- Christensen, C. M., Raynor, M. E., & McDonald, R. (2015). What is disruptive innovation?. *Harvard Business Review*, 93(12), 44-53.
- Drucker, P. F. (1985). *Innovation and entrepreneurship: Practice and principles*. Harper & Row.
- Edmondson, A. C. (2019). *The fearless organization: Creating psychological safety in the workplace for learning, innovation, and growth*. John Wiley & Sons.
- Hassan, M. M., & Huda, M. (2022). Fostering innovation in public sector organizations: a systematic literature review. *Public Management Review*, 24(10), 1598-1632. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1923056>
- Hughes, M. (2021). The leadership of organizational change. In *The SAGE Handbook of Organizational Change*. Sage Publications.
- Kotter, J. P. (1995). Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73(2), 59-67.
- Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Harvard Business Press.
- Lewin, K. (1947). Frontiers in group dynamics: Concept, method and reality in social science; social equilibria and social change. *Human Relations*, 1(1), 5-41. <https://doi.org/10.1177/001872674700100103>
- Rothaermel, F. T. (2021). *Strategic management* (5th ed.). McGraw-Hill Education. (Bab tentang inovasi dan kewirausahaan).
- Senge, P. M. (2006). *The fifth discipline: The art & practice of the learning organization* (Revised ed.). Doubleday/Currency.
- Tidd, J., & Bessant, J. R. (2020). *Managing innovation: Integrating technological, market and organizational change* (7th ed.). Wiley.

Weiner, B. J. (2020). A theory of organizational readiness for change. *Implementation Science*, 15(1), 67. <https://doi.org/10.1186/s13012-020-01032-0>



## BAB 14

# TEORI ADMINISTRASI GLOBAL DAN LINTAS BUDAYA

Di masa lalu, seorang administrator, baik publik maupun swasta, dapat menjalani seluruh karirnya dengan beroperasi dalam batas-batas satu negara, satu budaya, dan satu sistem hukum. Dunia di luar perbatasan nasionalnya adalah sesuatu yang jauh dan sebagian besar tidak relevan dengan tantangan sehari-harinya. Hari ini, realitas itu telah lenyap selamanya. Sebuah keputusan yang dibuat di kantor pusat perusahaan di Silicon Valley dapat memengaruhi kehidupan para pekerja pabrik di Vietnam. Sebuah kebijakan lingkungan yang disahkan di Brussels dapat mengubah standar operasi untuk perusahaan-perusahaan di seluruh dunia. Sebuah krisis kesehatan di satu kota dapat dalam hitungan minggu menjadi pandemi global yang menuntut respons terkoordinasi dari setiap pemerintah di planet ini. Batas-batas negara telah menjadi semakin permeabel, dan dunia administrasi telah menjadi arena yang benar-benar global.

Era globalisasi telah secara fundamental menulis ulang aturan main bagi setiap organisasi. Ia telah menciptakan sebuah “desa

global” yang saling terhubung, di mana modal, barang, informasi, dan ide mengalir melintasi perbatasan dengan kecepatan yang belum pernah terjadi sebelumnya. Namun, desa global ini bukanlah sebuah tempat yang homogen. Sebaliknya, ia adalah sebuah mozaik yang mempesona dan sering kali membingungkan dari berbagai budaya, nilai, bahasa, dan cara berbisnis yang berbeda. Di sinilah letak tantangan ganda dari administrasi modern: bagaimana cara beroperasi secara efektif dalam skala global, sambil pada saat yang sama, secara sensitif dan terampil menavigasi keragaman budaya yang mendalam di dalamnya?

Bab ini akan memperluas cakrawala kita melampaui batas-batas domestik untuk menjelajahi persimpangan yang kompleks antara administrasi, globalisasi, dan budaya. Kita akan melihat bagaimana kekuatan-kekuatan globalisasi telah mengubah lanskap operasional, menciptakan serangkaian tantangan dan peluang baru yang tidak pernah dibayangkan oleh para pemikir administrasi klasik. Ketergantungan timbal balik yang intens antara organisasi dan lingkungan globalnya akan menjadi tema sentral kita.

Namun, beroperasi secara global lebih dari sekadar mengelola zona waktu dan mata uang yang berbeda. Ini adalah tentang mengelola perbedaan dalam jiwa manusia, budaya. Oleh karena itu, bagian penting dari bab ini akan didedikasikan untuk **Teori Budaya Lintas Budaya**. Kita akan membedah kerangka kerja mani dari Geert Hofstede, yang dimensi budayanya memberikan sebuah “peta” yang sangat berharga untuk memahami mengapa masyarakat yang berbeda memiliki ekspektasi yang berbeda tentang kekuasaan, individualisme, dan ketidakpastian. Kita akan melihat bagaimana perbedaan-perbedaan budaya yang mendalam ini secara langsung memengaruhi segala hal mulai dari gaya kepemimpinan yang efektif hingga cara negosiasi bisnis dilakukan.

Perspektif global ini juga telah merevolusi studi administrasi publik. Kita akan menjelajahi bidang **Administrasi Publik Komparatif**, yang berusaha untuk memahami dan belajar dari keragaman sistem administrasi di seluruh dunia. Dengan membandingkan bagaimana negara-negara yang berbeda menangani tantangan-tantangan universal seperti perawatan kesehatan, pendidikan, atau regulasi, kita dapat memperoleh wawasan berharga untuk reformasi di negara kita sendiri, sambil menghindari jebakan “satu ukuran untuk semua”.

Dari pemahaman teoretis, kita akan beralih ke praktik **Manajemen Global**. Bagaimana perusahaan multinasional merancang strategi yang menyeimbangkan kebutuhan akan efisiensi global dengan tuntutan akan responsivitas lokal? Bagaimana mereka mengelola sumber daya manusia yang tersebar di berbagai benua dengan sistem nilai yang berbeda? Dan, yang paling penting, bagaimana mereka menavigasi ladang ranjau **isu-isu etika global**, di mana apa yang dianggap sebagai praktik bisnis yang dapat diterima di satu negara mungkin dianggap sebagai korupsi di negara lain?

Untuk menjadikan tantangan-tantangan ini nyata, bab ini akan ditutup dengan serangkaian studi kasus yang mengilustrasikan dilema administrasi lintas budaya dalam berbagai konteks, dari bentrokan budaya dalam merger perusahaan multinasional, hingga kesalahpahaman fatal dalam proyek bantuan pembangunan internasional.

Pada akhirnya, bab ini berargumen bahwa dalam dunia abad ke-21, “kompetensi lintas budaya” dan “pola pikir global” bukan lagi keahlian khusus bagi para diplomat atau ekspatriat. Mereka telah menjadi kompetensi inti bagi setiap administrator yang bercita-cita untuk memimpin organisasi yang relevan dan berhasil dalam dunia yang saling terhubung tanpa henti.

## 14.1 Globalisasi dan Administrasi

Globalisasi, proses meningkatnya saling ketergantungan dan integrasi ekonomi, politik, dan budaya di seluruh dunia, telah menjadi kekuatan pembentuk paling dominan di era kita. Bagi administrasi, ini berarti bahwa “lingkungan” yang dibicarakan oleh Teori Sistem dan Teori Kontingensi kini telah meluas hingga mencakup seluruh planet. Peristiwa-peristiwa yang terjadi di belahan dunia lain tidak lagi menjadi berita asing yang jauh; mereka adalah input langsung yang dapat memengaruhi operasi, strategi, dan kelangsungan hidup sebuah organisasi secara *real-time*.

*Analogi/Contoh Kasus:* Pikirkan tentang rantai pasokan global sebuah ponsel pintar. Ponsel ini dirancang di California oleh tim multinasional (**globalisasi bakat**). Chip prosesornya diproduksi di Taiwan menggunakan teknologi dari Inggris (**globalisasi teknologi**). Layarnya dibuat di Korea Selatan. Komponen-komponen lainnya berasal dari puluhan negara lain. Semuanya dirakit di Tiongkok oleh sebuah perusahaan Taiwan (**globalisasi manufaktur**). Ponsel ini kemudian didistribusikan dan dijual di lebih dari seratus negara, dengan strategi pemasaran yang disesuaikan untuk setiap pasar (**globalisasi pasar**). Keseluruhan jaringan yang sangat kompleks ini, yang rentan terhadap sengketa dagang, pandemi, atau bencana alam di salah satu titiknya, diikat menjadi satu oleh sebuah sistem **administrasi global** yang canggih.

### 14.1.1 Dampak Globalisasi terhadap Administrasi

Globalisasi telah mengubah hampir setiap aspek administrasi, baik di sektor swasta maupun publik. Dampak utamanya meliputi:

- **Peningkatan Persaingan:** Perusahaan tidak lagi hanya bersaing dengan perusahaan lain di kota atau negara mereka. Mereka bersaing dengan perusahaan-perusahaan dari seluruh dunia. Hal ini menciptakan tekanan yang

luar biasa untuk meningkatkan efisiensi, kualitas, dan inovasi. Di sektor publik, “persaingan” ini terwujud dalam bentuk tekanan untuk mengadopsi “praktik terbaik” (*best practices*) global dan untuk menciptakan iklim investasi yang menarik bagi modal internasional.

- **Akses ke Pasar dan Sumber Daya Baru:** Globalisasi membuka pasar baru yang luas bagi perusahaan untuk menjual produk dan layanan mereka. Ia juga memungkinkan mereka untuk mengakses sumber daya, seperti bahan baku, modal, dan, yang terpenting, bakat, dari seluruh dunia, sering kali dengan biaya yang lebih rendah.
- **Kompleksitas Operasional yang Meningkat:** Mengelola operasi yang tersebar di berbagai negara berarti harus berurusan dengan berbagai macam sistem hukum, peraturan pemerintah, rezim pajak, mata uang, dan infrastruktur. Ini secara drastis meningkatkan kompleksitas fungsi-fungsi administratif seperti keuangan, hukum, dan logistik.
- **Konvergensi dan Divergensi Standar:** Di satu sisi, globalisasi mendorong konvergensi menuju standar-standar global dalam hal-hal seperti akuntansi (IFRS), kualitas (ISO), dan bahkan hak asasi manusia. Di sisi lain, tekanan untuk merespons pasar lokal mendorong divergensi dalam praktik-praktik manajemen dan produk.
- **Pentingnya Informasi dan Komunikasi:** Revolusi teknologi informasi, yang merupakan pendorong sekaligus konsekuensi dari globalisasi, telah membuat administrasi global menjadi mungkin. Kemampuan untuk berkomunikasi dan berbagi data secara instan di seluruh dunia adalah tulang punggung dari setiap organisasi global.

### 14.1.2 Tantangan dan Peluang dalam Lingkungan Global

Beroperasi dalam lingkungan global menghadirkan serangkaian tantangan dan peluang yang unik.

#### Tantangan:

- **Perbedaan Budaya, Bahasa, dan Sosial:** Ini adalah tantangan yang paling mendalam, yang akan kita bahas lebih lanjut. Mengelola tenaga kerja yang beragam secara budaya dan memasarkan produk kepada konsumen dengan nilai-nilai yang berbeda membutuhkan kecerdasan budaya yang tinggi.
- **Risiko Politik dan Ekonomi:** Organisasi global terpapar pada risiko ketidakstabilan politik, nasionalisasi, perang dagang, dan fluktuasi nilai tukar mata uang yang tidak dapat diprediksi.
- **Perbedaan Hukum dan Regulasi:** Apa yang legal di satu negara (misalnya, terkait standar lingkungan atau praktik perburuhan) mungkin ilegal di negara lain, menciptakan dilema hukum dan etika yang kompleks.
- **Tantangan Koordinasi:** Mengoordinasikan dan mengendalikan operasi yang tersebar di berbagai zona waktu dan budaya adalah tugas manajerial yang sangat besar.

#### Peluang:

- **Skala Ekonomi:** Dengan beroperasi di pasar global, perusahaan dapat mencapai skala produksi yang jauh lebih besar, yang dapat menurunkan biaya per unit.
- **Akses ke Inovasi Global:** Ide-ide dan inovasi dapat berasal dari mana saja di dunia. Organisasi global berada dalam posisi unik untuk memanfaatkan pengetahuan dan kreativitas dari berbagai budaya.

- **Optimalisasi Lokasi:** Perusahaan dapat menempatkan berbagai bagian dari rantai nilainya di lokasi yang paling optimal di seluruh dunia, misalnya, R&D di pusat teknologi, manufaktur di lokasi berbiaya rendah, dan pemasaran di dekat pelanggan utama.
- **Belajar dari Keanekaragaman:** Paparan terhadap berbagai cara berpikir dan berbisnis dapat merangsang pembelajaran dan mencegah pemikiran kelompok (*groupthink*), membuat organisasi lebih tangguh dan adaptif.

### 14.1.3 Ketergantungan Organisasi pada Lingkungan Global

Menggemakan Teori Sistem, globalisasi telah memperkuat dan memperluas ketergantungan organisasi pada lingkungannya hingga ke skala planet. Tidak ada lagi organisasi, bahkan yang tampaknya paling “lokal” sekalipun, yang benar-benar kebal dari pengaruh global. Sebuah usaha kecil di pedesaan mungkin menemukan bahwa harga bahan bakunya ditentukan oleh pasar komoditas global, atau ia mungkin tiba-tiba menghadapi persaingan dari produk impor yang dijual secara online.

Ketergantungan ini berarti bahwa fungsi **pemindaian lingkungan** (*environmental scanning*) dari manajemen strategis menjadi jauh lebih kompleks dan penting. Manajer harus memantau tren-tren tidak hanya di pasar lokal mereka, tetapi juga tren politik di Washington, tren teknologi di Shenzhen, dan tren konsumen di São Paulo.

Pandemi COVID-19 adalah ilustrasi yang paling dramatis dari ketergantungan global ini. Sebuah wabah virus di satu kota dengan cepat melumpuhkan rantai pasokan global, mengganggu pasar keuangan di seluruh dunia, dan memaksa hampir setiap organisasi di planet ini untuk secara radikal mengubah cara mereka beroperasi. Peristiwa ini menunjukkan dengan sangat jelas bahwa dalam dunia yang saling terhubung, batas-batas organisasi

bersifat sangat permeabel, dan guncangan dari lingkungan global dapat datang kapan saja, dari arah mana saja. Administrator modern harus mengelola dengan asumsi ketergantungan dan ketidakpastian global ini sebagai sebuah kenormalan baru.

## 14.2 Teori Budaya Lintas Budaya

Jika globalisasi adalah tentang meruntuhkan batas-batas geografis, maka manajemen lintas budaya adalah tentang belajar menavigasi batas-batas tak terlihat yang ada di dalam pikiran manusia, yaitu, budaya. Budaya adalah “perangkat lunak pikiran” yang membedakan satu kelompok orang dari yang lain. Ia adalah sistem nilai, keyakinan, dan norma bersama yang memengaruhi cara kita berpikir, merasa, dan bertindak. Gagal memahami dan menghargai perbedaan-perbedaan budaya ini adalah salah satu penyebab kegagalan paling umum dalam bisnis dan administrasi internasional.

### 14.2.1 Dimensi Budaya Hofstede

Kerangka kerja yang paling terkenal dan paling banyak dikutip untuk memahami perbedaan budaya nasional adalah hasil penelitian dari psikolog sosial Belanda, Geert Hofstede. Melalui survei ekstensif terhadap karyawan IBM di lebih dari 50 negara pada tahun 1970-an, Hofstede mengidentifikasi beberapa dimensi di mana budaya nasional cenderung berbeda secara sistematis. Kerangka kerja ini, meskipun terkadang dikritik karena terlalu menyederhanakan, tetap menjadi titik awal yang sangat berharga. Dimensi-dimensi utamanya meliputi:

1. **Jarak Kekuasaan (*Power Distance*):** Dimensi ini mengukur sejauh mana anggota masyarakat yang kurang berkuasa menerima dan mengharapkan bahwa kekuasaan didistribusikan secara tidak merata. Dalam budaya **jarak kekuasaan tinggi** (misalnya, Malaysia, Meksiko, negara-

negara Arab), hierarki dihormati, bawahan cenderung tidak menantang atasan, dan sentralisasi adalah hal yang normal. Dalam budaya **jarak kekuasaan rendah** (misalnya, Austria, Denmark, Selandia Baru), orang mengharapkan hubungan yang lebih setara, bawahan lebih nyaman mendekati dan menentang atasan, dan desentralisasi lebih disukai.

2. **Individualisme vs. Kolektivisme:** Dimensi ini mengukur tingkat di mana individu terintegrasi ke dalam kelompok. Dalam budaya **individualistis** (misalnya, AS, Australia, Inggris), ikatan antar individu longgar; setiap orang diharapkan untuk menjaga diri sendiri dan keluarga inti mereka. Prestasi pribadi sangat dihargai. Dalam budaya **kolektivistis** (misalnya, Guatemala, Indonesia, Korea Selatan), orang-orang sejak lahir terintegrasi ke dalam kelompok dalam (*in-group*) yang kuat dan kohesif yang terus melindungi mereka sebagai imbalan atas loyalitas yang tak perlu dipertanyakan. Harmoni kelompok lebih penting daripada pencapaian individu.
3. **Maskulinitas vs. Femininitas:** Dimensi ini mengacu pada distribusi peran emosional antara gender. Dalam budaya **maskulin** (misalnya, Jepang, Hungaria, Austria), nilai-nilai yang dominan adalah pencapaian, heroisme, ketegasan, dan kesuksesan material. Ada perbedaan peran gender yang besar. Dalam budaya **feminin** (misalnya, Swedia, Norwegia, Belanda), nilai-nilai yang dominan adalah kerja sama, kesederhanaan, kepedulian terhadap yang lemah, dan kualitas hidup. Peran gender lebih tumpang tindih.
4. **Penghindaran Ketidakpastian (*Uncertainty Avoidance*):** Dimensi ini mengukur tingkat toleransi suatu masyarakat terhadap ketidakpastian dan ambiguitas. Budaya dengan **penghindaran ketidakpastian tinggi** (misalnya, Yunani,

Portugal, Jepang) merasa terancam oleh situasi yang tidak terstruktur atau tidak diketahui. Mereka mencoba untuk mengendalikan masa depan melalui aturan yang ketat, prosedur formal, dan pencarian akan kebenaran absolut. Budaya dengan **penghindaran ketidakpastian rendah** (misalnya, Singapura, Denmark, Swedia) lebih santai, toleran terhadap perbedaan pendapat, dan lebih nyaman dengan risiko dan ambiguitas.

5. **Orientasi Jangka Panjang vs. Jangka Pendek:** Dimensi ini (ditambahkan kemudian) mengukur fokus suatu masyarakat pada masa depan versus masa kini dan masa lalu. Masyarakat dengan **orientasi jangka panjang** (misalnya, Tiongkok, Jepang, Korea Selatan) menghargai ketekunan, penghematan, dan adaptasi terhadap keadaan yang berubah. Masyarakat dengan **orientasi jangka pendek** (misalnya, AS, Inggris, Pakistan) menghargai tradisi, pemenuhan kewajiban sosial, dan pencarian hasil yang cepat.

#### 14.2.2 Budaya Organisasi Lintas Negara

Budaya nasional adalah sebuah kekuatan yang kuat yang membentuk budaya organisasi yang cenderung berkembang di dalam suatu negara. Dengan kata lain, praktik manajemen tidak “bebas budaya” (*culture-free*). Sebagai contoh:

- Di negara dengan **jarak kekuasaan tinggi**, Anda akan lebih mungkin menemukan struktur organisasi yang sangat hierarkis dan tersentralisasi.
- Di negara **kolektivistis**, sistem penghargaan yang berbasis tim kemungkinan akan lebih efektif daripada bonus individu.
- Di negara dengan **penghindaran ketidakpastian tinggi**, akan ada preferensi yang kuat untuk deskripsi pekerjaan

yang jelas, aturan formal, dan perencanaan karier yang terstruktur.

Ini tidak berarti bahwa semua organisasi di satu negara akan sama, tetapi budaya nasional menciptakan “gravitasi” atau kecenderungan ke arah praktik-praktik tertentu. Proyek penelitian **GLOBE (Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness)**, sebuah studi besar yang memperluas karya Hofstede, lebih lanjut mengonfirmasi dan memperhalus hubungan antara budaya masyarakat dan praktik kepemimpinan serta organisasi yang disukai.

### 14.2.3 Perbedaan Nilai dan Komunikasi Antarbudaya

Perbedaan budaya yang mendalam ini memiliki implikasi langsung dan praktis pada komunikasi sehari-hari dalam administrasi. Salah satu kerangka kerja yang paling berguna di sini adalah pembedaan Edward Hall antara budaya **konteks tinggi** dan **konteks rendah**.

- **Budaya Konteks Rendah (*Low-Context Cultures*):** (misalnya, Jerman, Skandinavia, Amerika Utara). Di sini, sebagian besar informasi disampaikan secara eksplisit dalam pesan verbal. Komunikasi bersifat langsung, lugas, dan presisi. Apa yang Anda katakan adalah apa yang Anda maksudkan.
- **Budaya Konteks Tinggi (*High-Context Cultures*):** (misalnya, Jepang, Tiongkok, negara-negara Arab, Indonesia). Di sini, sebagian besar informasi bersifat implisit dan tertanam dalam konteks, hubungan, isyarat non-verbal, dan pemahaman bersama. Komunikasi bersifat tidak langsung dan berputar-putar. Menjaga keharmonisan sering kali lebih penting daripada menyampaikan kebenaran yang blak-blakan. “Ya” mungkin tidak selalu berarti “ya”.

Kesalahpahaman yang serius dapat terjadi ketika orang-orang dari kedua jenis budaya ini berinteraksi. Seorang manajer Jerman mungkin menganggap bawahannya dari Indonesia tidak jelas dan tidak efisien, sementara sang bawahan mungkin menganggap manajernya kasar dan tidak sopan. Mengembangkan “kecerdasan budaya” (*cultural intelligence*), kemampuan untuk menafsirkan perilaku seseorang yang tidak dikenal dan beradaptasi dengannya, adalah keterampilan bertahan hidup yang esensial.

## KESIMPULAN

Bab kedelapan belas ini telah memperluas lensa analisis administrasi melampaui batas-batas negara, menegaskan bahwa di era modern, tidak ada lagi teori atau praktik administrasi yang dapat dianggap lengkap tanpa perspektif global dan lintas budaya. Kekuatan **globalisasi** yang tak terhindarkan telah meruntuhkan dinding-dinding yang memisahkan ekonomi dan masyarakat, menciptakan sebuah lingkungan operasional yang sangat saling bergantung, kompleks, dan penuh dengan tantangan sekaligus peluang. Bagi organisasi, ini berarti bahwa kelangsungan hidup bergantung pada kemampuan untuk berpikir dan bertindak dalam skala global.

Namun, dunia yang terglobalisasi bukanlah dunia yang homogen. Di sinilah **Teori Budaya Lintas Budaya** menjadi sangat penting. Melalui kerangka kerja mani dari **Geert Hofstede**, kita telah membedah bagaimana nilai-nilai budaya yang mendalam, seperti jarak kekuasaan, individualisme, dan penghindaran ketidakpastian, secara sistematis membentuk ekspektasi dan perilaku di tempat kerja. Pemahaman ini sangat krusial karena praktik-praktik manajemen yang efektif di satu budaya dapat menjadi kontraproduktif di budaya lain.

Perspektif komparatif ini juga telah mengubah studi administrasi publik. Bidang **Administrasi Publik Komparatif**

mendorong kita untuk belajar dari keragaman sistem administrasi di seluruh dunia, memungkinkan adanya transfer kebijakan dan pembelajaran reformasi, sambil tetap waspada terhadap bahaya penyalinan “praktik terbaik” tanpa adaptasi kontekstual.

Di tingkat organisasi, bab ini telah menjelajahi dilema-dilema inti dari **Manajemen Global**. Perusahaan multinasional harus terus-menerus menyeimbangkan tekanan untuk integrasi global dengan kebutuhan akan responsivitas lokal, sebuah tantangan yang memunculkan berbagai pendekatan strategis dan struktural. Mengelola sumber daya manusia secara global dan menavigasi lanskap **etika** yang kompleks, di mana norma-norma universal sering berbenturan dengan praktik lokal, muncul sebagai dua tantangan manajerial yang paling sulit.

Pada akhirnya, bab ini berargumen bahwa administrator dan pemimpin abad ke-21 harus mengembangkan “pola pikir global” dan “kecerdasan budaya”. Kemampuan untuk melihat melampaui asumsi budaya sendiri, untuk berkomunikasi secara efektif dengan orang-orang dari latar belakang yang berbeda, dan untuk menghargai keragaman sebagai sumber kekuatan, bukan lagi sekadar keterampilan tambahan, mereka adalah prasyarat fundamental untuk kepemimpinan yang efektif di desa global kita. Dengan dunia yang semakin diratakan oleh globalisasi, kekuatan lain yang secara bersamaan membentuk kembali administrasi adalah teknologi digital, yang akan menjadi fokus dari bab berikutnya.

## DAFTAR PUSTAKA BAB

- Adler, N. J., & Gundersen, A. (2008). *International dimensions of organizational behavior* (5th ed.). Cengage Learning.
- Bartlett, C. A., & Ghoshal, S. (1989). *Managing across borders: The transnational solution*. Harvard Business School Press.

- Dror, Y. (2017). Fusions of civilizations: An essay on normative global governance. *Public Administration Review*, 77(3), 329-338. <https://doi.org/10.1111/puar.12749>
- Farazmand, A. (Ed.). (2020). *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*. Springer.
- Friedman, T. L. (2005). *The world is flat: A brief history of the twenty-first century*. Farrar, Straus and Giroux.
- Ghemawat, P. (2017). Globalization in the age of Trump. *Harvard Business Review*, 95(4), 112-121.
- Hall, E. T. (1976). *Beyond culture*. Anchor Books.
- Heady, F. (2001). *Public administration: A comparative perspective* (6th ed.). Marcel Dekker.
- Hofstede, G. (1980). Culture's consequences: International differences in work-related values. *Sage Publications*.
- Hofstede, G. (2011). Dimensionalizing cultures: The Hofstede model in context. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(1). <https://doi.org/10.9707/2307-0919.1014>
- House, R. J., Hanges, P. J., Javidan, M., Dorfman, P. W., & Gupta, V. (Eds.). (2004). *Culture, leadership, and organizations: The GLOBE study of 62 societies*. Sage Publications.
- Livermore, D. (2022). *Leading with cultural intelligence: The new secret to success* (3rd ed.). AMACOM.
- Meyer, E. (2014). *The culture map: Breaking through the invisible boundaries of global business*. PublicAffairs.
- Pollitt, C. (2020). Context in public policy and management: The missing link?. *Edward Elgar Publishing*. (Membahas pentingnya konteks nasional dalam administrasi komparatif).
- Verbeke, A. (2013). *International business strategy* (2nd ed.). Cambridge University Press.

## BAB 15

# TEORI ADMINISTRASI DI ERA DIGITAL

Bayangkan seorang administrator publik di tahun 1985. Kantornya dipenuhi dengan lemari arsip baja yang menjulang tinggi, mesin tik yang berisik, dan tumpukan memo kertas yang tak berujung. Komunikasi dengan warga negara atau kantor cabang lain adalah proses yang lambat, melibatkan surat atau panggilan telepon. Pengambilan keputusan didasarkan pada data yang berbulan-bulan usianya. Sekarang, bandingkan dengan administrator modern. Dari mejanya, ia dapat mengakses basis data *real-time* dari seluruh negeri, berkomunikasi secara instan dengan ribuan orang melalui media sosial, memberikan layanan publik melalui aplikasi ponsel, dan menggunakan kecerdasan buatan untuk memprediksi kebutuhan di masa depan. Perbedaan antara kedua dunia ini bukanlah sekadar perbedaan dalam hal kecepatan; ini adalah sebuah transformasi fundamental dalam hakikat administrasi itu sendiri.

Revolusi digital, yang didorong oleh kemajuan pesat dalam komputasi, internet, data, dan kecerdasan buatan, telah menjadi

kekuatan disruptif yang setara, atau bahkan lebih besar dari, Revolusi Industri. Ia telah merombak cara organisasi beroperasi, berkompetisi, dan berinteraksi dengan dunia. Jika bab sebelumnya membahas “perataan” dunia secara geografis oleh globalisasi, maka bab ini akan membahas “perataan” hierarki dan percepatan waktu oleh digitalisasi. Bagi teori administrasi, ini berarti bahwa banyak asumsi lama tentang struktur, komunikasi, dan pengambilan keputusan harus ditinjau kembali, dan dalam beberapa kasus, dibuang sama sekali.

Bab ini akan membawa kita ke garis depan administrasi di abad ke-21, menjelajahi bagaimana teknologi digital mengubah setiap aspek dari disiplin kita. Perjalanan kita akan dimulai dengan melihat **transformasi digital** secara luas, dengan fokus khusus pada manifestasinya di sektor publik melalui konsep **E-Government**. Kita akan melihat bagaimana E-Government telah berevolusi dari sekadar menempatkan formulir online menjadi sebuah upaya yang lebih ambisius untuk menciptakan layanan yang terintegrasi, proaktif, dan berpusat pada warga negara.

Inti dari revolusi digital adalah data. Oleh karena itu, bagian selanjutnya akan didedikasikan untuk **manajemen informasi dan data**. Kita akan membahas fenomena **Big Data** dan bagaimana kemampuannya untuk menganalisis kumpulan data yang sangat besar telah membuka kemungkinan baru untuk pengambilan keputusan berbasis bukti (*evidence-based decision making*). Namun, dengan kekuatan data yang besar, datang pula tanggung jawab yang besar. Kita akan membahas tantangan-tantangan krusial seperti **keamanan siber** dalam melindungi aset informasi yang vital dan dilema etika seputar privasi data.

Transformasi digital tidak hanya mengubah alat; ia juga mengubah arsitektur organisasi itu sendiri. Kita akan menjelajahi bagaimana teknologi memungkinkan dan mendorong munculnya **struktur organisasi yang lebih datar, lebih cair, dan lebih**

**kolaboratif**. Batasan-batasan tradisional antar departemen dan bahkan antar organisasi menjadi kabur, digantikan oleh jaringan dan platform kolaborasi yang dinamis.

Namun, transisi ini tidaklah mulus. Bab ini akan secara kritis menganalisis **tantangan-tantangan administrasi digital**. Masalah **kesenjangan digital** (*digital divide*), di mana sebagian warga negara tertinggal karena kurangnya akses atau keterampilan, menjadi perhatian utama bagi keadilan. **Isu privasi dan etika** seputar penggunaan algoritma dan AI dalam pengambilan keputusan publik juga akan menjadi sorotan. Selain itu, kita akan membahas bagaimana revolusi digital menuntut serangkaian **keterampilan baru** dari para administrator publik dan swasta.

Terakhir, kita akan melihat ke cakrawala untuk membayangkan **masa depan administrasi publik**. Bagaimana konsep-konsep seperti **administrasi berbasis warga negara** (*citizen-centric administration*), penggunaan **kecerdasan buatan (AI)** dalam memberikan layanan, dan platform **E-Governance** yang memungkinkan partisipasi publik yang lebih luas dapat secara fundamental membentuk kembali hubungan antara negara dan warganya?

Secara keseluruhan, bab ini berargumen bahwa teknologi digital bukanlah sekadar alat bantu tambahan untuk administrasi; ia adalah kekuatan pembentuk yang mendefinisikan kembali kemungkinan-kemungkinan dan tantangan-tantangan dari disiplin itu sendiri. Bagi administrator modern, “melek digital” bukan lagi sebuah keahlian khusus, melainkan sebuah kompetensi dasar yang sama pentingnya dengan kemampuan untuk membaca anggaran atau memimpin tim.

## 15.1 Transformasi Digital dalam Administrasi

Transformasi digital adalah proses penggunaan teknologi digital untuk secara fundamental mengubah cara sebuah organisasi beroperasi, memberikan nilai kepada pelanggannya,

dan berinteraksi dengan lingkungannya. Ini lebih dari sekadar digitalisasi (mengubah proses analog menjadi digital); ini adalah tentang memikirkan kembali model bisnis dan model layanan dari dasar, dengan memanfaatkan kemampuan unik dari teknologi baru. Di sektor publik, manifestasi utama dari transformasi ini adalah gerakan E-Government.

*Analogi/Contoh Kasus:* Bayangkan transformasi industri musik. **Digitalisasi** adalah ketika perusahaan rekaman mengubah kaset menjadi CD. Produknya masih sama (album), hanya formatnya yang berubah. **Transformasi digital** adalah ketika Apple meluncurkan iTunes dan kemudian Spotify meluncurkan layanan *streaming*. Mereka tidak hanya mengubah format; mereka mengubah **seluruh model bisnis**, dari membeli album fisik menjadi membeli lagu individual atau berlangganan akses ke seluruh perpustakaan musik. **E-Government** yang sejati bertujuan untuk melakukan transformasi serupa, bukan hanya menempatkan formulir PDF Dinas Kependudukan secara online (digitalisasi), tetapi menciptakan sebuah platform terintegrasi di mana data kelahiran secara otomatis memicu pembuatan nomor jaminan sosial, pendaftaran sekolah, dan jadwal imunisasi (transformasi layanan).

### 15.1.1 Konsep E-Government

**E-Government** (Pemerintahan Elektronik) secara luas didefinisikan sebagai penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) oleh lembaga-lembaga pemerintah untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyediaan layanan publik dan dalam hubungan dengan warga negara, bisnis, dan lembaga pemerintah lainnya.

Evolusi E-Government sering digambarkan dalam beberapa tahap:

1. **Tahap Informasi (Kehadiran Web):** Ini adalah tahap paling dasar, di mana pemerintah membuat situs web

untuk menyajikan informasi statis kepada publik, seperti jam buka kantor atau direktori departemen. Komunikasi bersifat satu arah.

2. **Tahap Interaksi:** Pemerintah mulai menawarkan interaksi dua arah yang sederhana. Warga negara dapat mengunduh formulir, mengajukan pertanyaan melalui email, atau menggunakan mesin pencari di situs web pemerintah.
3. **Tahap Transaksi:** Tahap ini memungkinkan penyelesaian layanan secara online. Warga negara dapat melakukan transaksi seperti membayar pajak, memperbarui surat izin mengemudi, atau mendaftar untuk mendapatkan tunjangan secara elektronik.
4. **Tahap Transformasi (Pemerintahan Terhubung):** Ini adalah tahap yang paling canggih dan aspirasional. Batasan-batasan antar departemen mulai runtuh. Pemerintah menawarkan layanan yang terintegrasi dan berpusat pada warga negara melalui portal tunggal. Layanan bersifat proaktif (pemerintah mengantisipasi kebutuhan warga) dan dipersonalisasi. Tahap ini juga mencakup **E-Governance**, yang akan kita bahas nanti, yang melibatkan partisipasi warga dalam pembuatan kebijakan melalui alat digital.

### 15.1.2 Layanan Digital dan Inovasi

Transformasi digital memungkinkan jenis-jenis layanan publik baru dan inovatif yang sebelumnya tidak mungkin dilakukan.

- **One-Stop Service Portals:** Pemerintah menciptakan portal web atau aplikasi tunggal (seperti gov.uk di Inggris atau e-Estonia) di mana warga negara dapat mengakses semua layanan pemerintah dari satu titik masuk, tanpa perlu mengetahui departemen mana yang bertanggung jawab.

- **Layanan Proaktif:** Dengan menggunakan analisis data, pemerintah dapat mengantisipasi kebutuhan warga dan memberikan layanan secara otomatis. Misalnya, ketika seorang warga mencapai usia pensiun, sistem dapat secara otomatis memulai proses pembayaran pensiun tanpa perlu diajukan permohonan.
- **Personalisasi:** Layanan dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan preferensi individu. Seorang pengguna dapat membuat dasbor pribadi di portal pemerintah yang hanya menampilkan informasi dan layanan yang relevan baginya.
- **Open Government Data:** Pemerintah secara proaktif mempublikasikan data non-sensitif (seperti data anggaran, statistik kejahatan, atau data transportasi publik) dalam format yang dapat dibaca mesin. Hal ini memungkinkan para pengembang perangkat lunak, jurnalis, dan warga negara untuk menganalisis data tersebut dan menciptakan aplikasi atau layanan inovatif di atasnya.

### 15.1.3 Dampak Teknologi terhadap Organisasi

Transformasi digital tidak hanya mengubah *apa* yang dilakukan organisasi, tetapi juga *bagaimana* mereka diorganisir.

- **Disintermediasi dan Restrukturisasi:** Teknologi dapat menghilangkan “perantara” dalam proses kerja. Misalnya, sistem pemesanan online menghilangkan kebutuhan akan agen perjalanan. Di dalam organisasi, teknologi dapat mengurangi kebutuhan akan lapisan manajemen menengah yang tugas utamanya adalah menyampaikan informasi ke atas dan ke bawah hierarki.
- **Mendatarkan Hierarki:** Alat-alat kolaborasi digital (seperti Slack atau Microsoft Teams) memungkinkan komunikasi horizontal dan diagonal yang cepat,

mengurangi ketergantungan pada rantai komando formal dan memungkinkan pembentukan tim-tim yang lebih dinamis.

- **Kerja Jarak Jauh dan Fleksibel:** Teknologi telah memisahkan pekerjaan dari lokasi fisik. Hal ini memungkinkan model-model kerja baru, seperti kerja dari rumah atau tim yang sepenuhnya terdistribusi secara global, yang menantang gagasan tradisional tentang kantor.
- **Otomatisasi Tugas Rutin:** AI dan otomatisasi proses robotik (*robotic process automation* - RPA) mengambil alih tugas-tugas yang berulang dan berbasis aturan (misalnya, entri data, pemrosesan faktur), membebaskan karyawan manusia untuk fokus pada pekerjaan yang lebih kompleks, kreatif, dan interpersonal.

## 15.2 Manajemen Informasi dan Data

Data adalah bahan bakar yang menggerakkan mesin transformasi digital. Kemampuan sebuah organisasi untuk mengumpulkan, mengelola, menganalisis, dan melindungi data telah menjadi penentu utama keunggulan kompetitif dan efektivitas administratif. Era digital ditandai oleh ledakan volume, kecepatan, dan variasi data yang belum pernah terjadi sebelumnya.

### 15.2.1 Big Data dan Penggunaannya

*Big Data* merujuk pada kumpulan data yang sangat besar dan kompleks yang tidak dapat dikelola atau dianalisis secara efektif dengan menggunakan alat pemrosesan data tradisional. Ia sering kali dicirikan oleh "3V": *Volume* (jumlah data yang sangat besar), *Velocity* (kecepatan data dihasilkan dan perlu diproses), dan *Variety* (keragaman jenis data, dari data terstruktur dalam basis data hingga data tidak terstruktur seperti teks media sosial atau video).

Di sektor publik dan swasta, analisis Big Data membuka kemungkinan-kemungkinan baru yang luar biasa:

- **Pengambilan Keputusan Berbasis Bukti (*Evidence-Based Decision Making*):** Alih-alih mengandalkan intuisi atau anekdot, para pemimpin dapat membuat keputusan berdasarkan analisis pola dan korelasi dalam data *real-time*. Misalnya, sebuah kota dapat menganalisis data lalu lintas untuk mengoptimalkan waktu lampu lalu lintas, atau sebuah lembaga kesehatan dapat memprediksi wabah penyakit dengan menganalisis data pencarian online.
- **Deteksi Penipuan dan Pemborosan:** Dengan menganalisis miliaran transaksi, lembaga pajak atau perusahaan asuransi dapat mengidentifikasi pola-pola anomali yang mengindikasikan penipuan.
- **Segmentasi dan Personalisasi Layanan:** Sama seperti Netflix yang merekomendasikan film berdasarkan riwayat tontonan Anda, pemerintah dapat menggunakan data untuk menyegmentasikan warga negara dan menawarkan layanan atau informasi yang lebih relevan dengan kebutuhan spesifik mereka.
- **Analisis Sentimen Publik:** Dengan menganalisis data media sosial, pemerintah dapat memperoleh pemahaman *real-time* tentang opini dan kekhawatiran publik terhadap suatu kebijakan.

### 15.2.2 Keamanan Siber

Semakin besar ketergantungan kita pada data dan sistem digital, semakin besar pula kerentanan kita terhadap serangan siber. **Keamanan Siber (*Cybersecurity*)** telah menjadi salah satu fungsi administratif yang paling kritis. Ini melibatkan perlindungan terhadap sistem komputer, jaringan, dan data dari pencurian, kerusakan, atau gangguan.

Tantangan keamanan siber sangatlah besar, terutama bagi pemerintah yang menyimpan data pribadi yang sangat sensitif dari jutaan warga negara. Ancaman dapat datang dari berbagai sumber, termasuk aktor negara-bangsa lain, kelompok kriminal terorganisir, peretas individu (*hacktivists*), dan bahkan ancaman dari dalam (*insider threats*).

Administrasi modern memerlukan pendekatan yang komprehensif terhadap keamanan siber, yang mencakup tidak hanya pertahanan teknis (seperti *firewall* dan enkripsi), tetapi juga kebijakan yang kuat, pelatihan kesadaran bagi karyawan, dan perencanaan respons insiden untuk menangani serangan ketika terjadi.

### 15.2.3 Pengambilan Keputusan Berbasis Data

Pergeseran ke arah **pengambilan keputusan berbasis data** (*data-driven decision making*) adalah salah satu konsekuensi paling signifikan dari era digital. Ini adalah sebuah pergeseran budaya yang menuntut para administrator untuk lebih menghargai bukti kuantitatif daripada sekadar pengalaman atau hierarki.

Budaya berbasis data ditandai oleh:

- **Aksesibilitas Data:** Data tidak lagi terkunci di dalam silo-silo departemen, tetapi tersedia (dengan cara yang aman) bagi para pengambil keputusan di seluruh organisasi.
- **Keterampilan Analitis:** Karyawan dan manajer dilatih untuk dapat membaca, menafsirkan, dan mengajukan pertanyaan yang tepat terhadap data.
- **Eksperimentasi:** Ada kesediaan untuk menguji kebijakan atau strategi baru dalam skala kecil (misalnya, melalui uji coba terkontrol secara acak atau *A/B testing*) dan menggunakan data untuk melihat apa yang berhasil sebelum diluncurkan secara luas.

- **Fokus pada Metrik:** Keputusan didasarkan pada metrik dan KPI yang selaras dengan tujuan strategis.

Meskipun sangat kuat, pendekatan ini juga memiliki risiko. Ada bahaya “mabuk data”, di mana manajer hanya fokus pada hal-hal yang mudah diukur dan mengabaikan aspek-aspek kualitatif yang penting. Ada juga risiko membuat kesimpulan kausal yang salah dari data korelasional. Oleh karena itu, pengambilan keputusan berbasis data yang baik harus selalu menyeimbangkan analisis kuantitatif dengan penilaian kualitatif dan keahlian domain.

### 15.3 Organisasi di Era Digital

Revolusi digital tidak hanya mengubah alat yang digunakan organisasi, tetapi juga secara fundamental membentuk kembali struktur dan cara kerja mereka. Arsitektur organisasi yang dirancang untuk era industri, dengan hierarki yang kaku, departemen yang terisolasi, dan komunikasi yang lambat, semakin tidak memadai di dunia digital yang serba cepat dan terhubung. Teknologi baru memungkinkan dan mendorong bentuk-bentuk organisasi yang lebih datar, lebih kolaboratif, dan lebih cair.

#### 15.3.1 Struktur Organisasi yang Lebih Datar

Teknologi informasi dan komunikasi (TIK) secara langsung merusak logika hierarki tradisional. Di masa lalu, salah satu fungsi utama dari manajemen menengah adalah untuk mengumpulkan, memproses, dan meneruskan informasi ke atas dan ke bawah rantai komando. Kini, TIK memungkinkan para eksekutif puncak untuk mendapatkan data kinerja *real-time* secara langsung, dan memungkinkan para karyawan di garis depan untuk berkomunikasi langsung dengan siapa pun di dalam organisasi.

Dampaknya adalah tren menuju **struktur organisasi yang lebih datar** (*flatter structures*) dengan lebih sedikit lapisan manajerial. Ini memiliki beberapa keuntungan:

- **Pengambilan Keputusan yang Lebih Cepat:** Dengan lebih sedikit lapisan yang harus dilalui, keputusan dapat dibuat dan diimplementasikan dengan lebih cepat.
- **Biaya Overhead yang Lebih Rendah:** Mengurangi jumlah manajer menengah dapat secara signifikan memotong biaya.
- **Pemberdayaan Karyawan yang Lebih Besar:** Karyawan di tingkat yang lebih rendah memiliki lebih banyak otonomi dan tanggung jawab.

Namun, struktur yang lebih datar juga menuntut keterampilan yang lebih tinggi dari para karyawan dan menempatkan beban yang lebih besar pada manajer yang tersisa, yang sekarang mungkin memiliki rentang kendali yang jauh lebih luas.

### 15.3.2 Peningkatan Kolaborasi dan Komunikasi

Alat-alat digital telah merevolusi kemampuan untuk berkolaborasi, meruntuhkan batasan-batasan geografis, waktu, dan departemen. Platform-platform seperti Slack, Microsoft Teams, dan Asana memungkinkan tim-tim untuk:

- **Berkomunikasi secara Asinkron:** Anggota tim tidak perlu berada di tempat yang sama pada waktu yang sama untuk bekerja sama.
- **Berbagi Dokumen secara Real-Time:** Beberapa orang dapat mengerjakan dokumen atau presentasi yang sama secara bersamaan.
- **Membentuk Tim Lintas Fungsional dengan Mudah:** Para ahli dari berbagai departemen dapat dengan cepat berkumpul dalam sebuah ruang kerja virtual untuk mengatasi masalah tertentu, mewujudkan konsep “adhocracy” yang telah kita bahas.
- **Menciptakan “Memori Organisasi”:** Semua percakapan dan dokumen diarsipkan dan dapat dicari, menciptakan

basis pengetahuan yang dapat diakses oleh anggota tim baru.

Peningkatan kolaborasi ini memungkinkan organisasi untuk menjadi lebih gesit dan responsif, mampu menyatukan keahlian yang tepat dengan cepat untuk mengatasi tantangan atau peluang baru.

### 15.3.3 Model Bisnis Baru Berbasis Platform

Mungkin dampak struktural yang paling radikal dari era digital adalah munculnya **model bisnis platform**. Perusahaan-perusahaan paling berharga di dunia saat ini (seperti Apple, Google, Amazon, Facebook) bukanlah produsen tradisional; mereka adalah perusahaan platform.

Sebuah platform adalah sebuah model bisnis yang menciptakan nilai dengan **memfasilitasi pertukaran antara dua atau lebih kelompok yang saling bergantung**, biasanya konsumen dan produsen.

- Uber tidak memiliki taksi; ia menghubungkan pengemudi dengan penumpang.
- Airbnb tidak memiliki hotel; ia menghubungkan pemilik properti dengan wisatawan.
- Apple App Store tidak membuat sebagian besar aplikasinya; ia menghubungkan pengembang aplikasi dengan pengguna iPhone.

Model-model ini secara fundamental mengubah logika organisasi. Alih-alih mengelola hierarki internal yang besar, tugas utama dari perusahaan platform adalah **mengelola ekosistem eksternal**, menarik pengguna ke kedua sisi platform, memfasilitasi kepercayaan, dan mengatur interaksi. Ini mengaburkan batas-batas tradisional perusahaan, menciptakan bentuk-bentuk organisasi jaringan yang sangat terukur dan sering kali didominasi oleh “efek jaringan” (semakin banyak pengguna, semakin berharga platformnya).

Di sektor publik, pemerintah juga mulai bereksperimen dengan pemikiran platform, menciptakan portal “pemerintah sebagai platform” yang memungkinkan pihak ketiga (baik swasta maupun nirlaba) untuk membangun layanan baru di atas data atau infrastruktur pemerintah.

## KESIMPULAN

Bab kesembilan belas ini telah memetakan dampak transformatif dari revolusi digital terhadap teori dan praktik administrasi. Kita telah melihat bahwa teknologi digital lebih dari sekadar alat baru; ia adalah kekuatan pembentuk yang secara fundamental mengubah cara organisasi beroperasi, memberikan nilai, dan distrukturkan. Manifestasi dari transformasi ini di sektor publik, yaitu **E-Government**, telah berevolusi dari sekadar kehadiran web menjadi sebuah visi ambisius tentang layanan yang terintegrasi, proaktif, dan berpusat pada warga negara.

Inti dari era digital adalah data. Fenomena **Big Data** telah membuka pintu untuk pengambilan keputusan berbasis bukti yang belum pernah terjadi sebelumnya, namun juga membawa serta tantangan-tantangan besar dalam **manajemen informasi**, terutama di bidang **keamanan siber** dan etika data. Pergeseran budaya menuju pengambilan keputusan berbasis data menuntut keterampilan analitis baru dan keseimbangan yang cermat antara wawasan kuantitatif dan penilaian kualitatif.

Dampak revolusi digital terhadap arsitektur organisasi sangatlah mendalam. Ia telah mendorong munculnya **struktur yang lebih datar**, merusak hierarki tradisional, dan memungkinkan **peningkatan kolaborasi** yang melintasi batas-batas fungsional dan geografis. Secara lebih radikal, ia telah melahirkan **model-model bisnis berbasis platform** yang mengubah logika persaingan dan mengaburkan batas-batas perusahaan.

Namun, transisi ke era digital tidaklah tanpa hambatan. Bab ini telah secara kritis menyoroti **tantangan-tantangan** yang signifikan, termasuk **kesenjangan digital** yang mengancam inklusivitas, **isu privasi dan etika** yang kompleks seputar penggunaan algoritma, dan kebutuhan mendesak akan **keterampilan baru** bagi angkatan kerja administratif.

Melihat ke depan, potensi teknologi seperti **kecerdasan buatan (AI)** untuk lebih lanjut merevolusi layanan publik dan partisipasi warga melalui **E-Governance** sangatlah besar, meskipun penuh dengan pertanyaan-pertanyaan filosofis dan praktis yang harus dinavigasi dengan hati-hati.

Pada akhirnya, bab ini menegaskan bahwa setiap teori administrasi modern, dari kepemimpinan hingga desain organisasi, harus dilihat melalui lensa digital. Administrator yang efektif di abad ke-21 harus menjadi pemimpin digital yang fasih, yang tidak hanya memahami teknologinya, tetapi juga implikasi strategis, organisasional, dan etisnya. Dengan pemahaman tentang bagaimana globalisasi dan digitalisasi telah membentuk kembali lanskap administrasi, kita sekarang siap untuk memasuki bab terakhir, yang akan membahas isu-isu dan tren kontemporer yang muncul dari persimpangan kekuatan-kekuatan ini.

## DAFTAR PUSTAKA BAB

- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. W. W. Norton & Company.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead, Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual state: Information technology*

- and institutional change*. Brookings Institution Press.
- Gil-Garcia, J. R. (Ed.). (2012). *Enacting electronic government success: An integrative study of government-wide websites, organizational capabilities, and institutions*. Springer.
- Janssen, M., & van der Voort, H. (2020). Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. *International Journal of Information Management*, 55, 102180. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102180>
- Mayer-Schönberger, V., & Cukier, K. (2013). *Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think*. Houghton Mifflin Harcourt.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from a systematic literature review. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Nabatchi, T., & Mergel, I. (2020). A public administration and technology research agenda: What we know and what we need to know. *Public Administration Review*, 80(S1), S213-S226. <https://doi.org/10.1111/puar.13289>
- O'Reilly, C. A., & Tushman, M. L. (2016). *Lead and disrupt: How to solve the innovator's dilemma*. Stanford University Press.
- Parker, G. G., Van Alstyne, M. W., & Choudary, S. P. (2016). *Platform revolution: How networked markets are transforming the economy, and how to make them work for you*. W. W. Norton & Company.
- Picard, R. G. (2022). The challenges of platform governance and regulation. *The Political Economy of Communication*, 10(1).
- West, D. M. (2005). *Digital government: Technology and public sector performance*. Princeton University Press.
- Westerman, G., Bonnet, D., & McAfee, A. (2014). *Leading digital: Turning technology into business transformation*. Harvard Business Press.

Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. PublicAffairs.

Zuiderwijk, A., Chen, Y. C., & Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, 38(3), 101577. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577>

## BAB 16

# ISU DAN TREN KONTEMPORER DALAM TEORI ADMINISTRASI

Setelah menempuh perjalanan panjang melalui evolusi pemikiran administrasi, dari mesin birokrasi Weber, melalui revolusi humanistik, hingga lanskap global dan digital, kita tiba di persimpangan masa kini. Di sini, berbagai aliran pemikiran yang telah kita pelajari tidak lagi berdiri sebagai teori-teori yang terpisah, melainkan bertemu, berbenturan, dan menyatu untuk mencoba menjawab tantangan-tantangan paling mendesak di zaman kita. Era kontemporer tidak didefinisikan oleh satu teori besar yang dominan, melainkan oleh serangkaian isu kompleks yang menuntut pendekatan interdisipliner dan integratif.

Isu-isu ini mendorong batas-batas dari apa yang secara tradisional dianggap sebagai ranah administrasi. Para administrator, baik publik maupun swasta, tidak lagi bisa hanya berfokus pada efisiensi internal atau keunggulan kompetitif. Mereka sekarang berada di garis depan dalam menghadapi krisis eksistensial seperti perubahan iklim, tuntutan akan keadilan sosial dan kesetaraan

yang semakin kuat, serta realitas masyarakat yang semakin terhubung dalam jaringan yang kompleks. Mereka juga harus memimpin organisasi melalui periode-periode krisis dan disrupsi yang semakin sering terjadi dan tidak dapat diprediksi.

Bab terakhir ini akan berfungsi sebagai sebuah jendela yang melihat ke lanskap tantangan dan tren yang sedang membentuk masa depan teori dan praktik administrasi. Bab ini tidak akan menawarkan jawaban yang mudah, melainkan akan mengajukan pertanyaan-pertanyaan penting dan menyoroti bidang-bidang di mana pemikiran administratif baru sedang ditempa.

Perjalanan kita akan dimulai dengan salah satu tantangan paling mendesak yang dihadapi umat manusia: **krisis lingkungan**. Kita akan menjelajahi bagaimana administrasi mulai mengintegrasikan imperatif keberlanjutan ke dalam operasinya. Konsep-konsep seperti **Administrasi Hijau (*Green Administration*)** dan **Pembangunan Berkelanjutan** akan dibahas, menyoroti pergeseran dari sekadar kepatuhan terhadap peraturan lingkungan menjadi upaya proaktif untuk menciptakan organisasi yang secara ekologis bertanggung jawab.

Selanjutnya, kita akan beralih ke tantangan sosial yang mendalam seputar **keberagaman, kesetaraan, dan inklusi**. Di dunia yang semakin sadar akan ketidakadilan historis dan sistemik, organisasi berada di bawah tekanan yang kuat untuk tidak hanya mencerminkan keragaman masyarakat, tetapi juga untuk secara aktif menciptakan lingkungan yang inklusif di mana semua individu dapat berkembang. Kita akan membahas manajemen keberagaman bukan hanya sebagai kewajiban etis, tetapi juga sebagai sumber keunggulan strategis.

Dunia yang semakin terhubung juga telah mengubah cara kekuasaan dan pengaruh bekerja. Kita akan melihat bagaimana **Teori Jaringan Sosial** memberikan lensa analitis yang kuat untuk

memahami struktur hubungan yang tidak terlihat yang membentuk kolaborasi, inovasi, dan penyebaran informasi di dalam dan di antara organisasi. Memahami bagaimana cara memetakan dan memanfaatkan jaringan ini telah menjadi keterampilan manajerial yang baru dan penting.

Ketidakpastian dan disrupsi telah menjadi normal baru. Oleh karena itu, kita akan secara khusus membahas **administrasi di masa krisis**. Dari pandemi global hingga bencana alam dan krisis keuangan, kita akan menganalisis peran unik yang harus dimainkan oleh administrasi dalam penanggulangan bencana, adaptasi organisasi, dan, yang terpenting, kepemimpinan yang dibutuhkan untuk menavigasi periode-periode kekacauan yang ekstrem.

Terakhir, bab ini akan ditutup dengan sebuah refleksi tentang **integrasi teori**. Di hadapan masalah-masalah “jahat” (*wicked problems*) yang kompleks dan multi-dimensi, tidak ada satu pun dari teori-teori yang telah kita pelajari yang cukup. Masa depan administrasi terletak pada kemampuan untuk secara cerdas menarik wawasan dari berbagai aliran pemikiran, menggabungkan efisiensi klasik, humanisme dari teori perilaku, kesadaran lingkungan dari teori sistem, dan fleksibilitas dari teori kontingensi, untuk menciptakan solusi-solusi yang holistik. Kita akan menegaskan kembali citra administrasi bukan sebagai disiplin ilmu yang statis, melainkan sebagai sebuah bidang yang dinamis, terus-menerus berevolusi untuk menghadapi tantangan-tantangan baru dari setiap generasi.

## 16.1 Teori Lingkungan Hidup dan Administrasi

Selama sebagian besar sejarahnya, teori administrasi memperlakukan lingkungan alam sebagai sesuatu yang berada di luar, sebuah sumber daya tak terbatas yang dapat dieksploitasi atau

tempat pembuangan limbah yang dapat diabaikan. Namun, krisis iklim global, penipisan sumber daya, dan meningkatnya kesadaran ekologis telah secara paksa menempatkan isu lingkungan hidup di pusat agenda administratif. Pendekatan-pendekatan baru kini mengakui bahwa organisasi adalah sistem terbuka yang tidak hanya bergantung pada lingkungan sosial dan ekonomi, tetapi juga pada lingkungan alam. Keberlanjutan bukan lagi sekadar isu “tanggung jawab sosial perusahaan”; ia telah menjadi imperatif strategis dan eksistensial.

### 16.1.1 Administrasi Hijau (*Green Administration*)

**Administrasi Hijau** (atau Manajemen Hijau) adalah sebuah paradigma yang secara proaktif mengintegrasikan tujuan-tujuan lingkungan ke dalam strategi dan operasi inti sebuah organisasi. Ini adalah tentang melampaui sekadar kepatuhan minimum terhadap peraturan lingkungan dan bergerak menuju praktik-praktik yang secara aktif mengurangi jejak ekologis organisasi dan bahkan berkontribusi pada restorasi lingkungan.

Di sektor swasta, ini terwujud dalam konsep “**Triple Bottom Line**”, di mana perusahaan mengejar kinerja tidak hanya berdasarkan **Laba** (*Profit*), tetapi juga berdasarkan dampaknya terhadap **Manusia** (*People*) dan **Planet**. Praktik-praktik spesifiknya meliputi:

- Merancang ulang produk untuk efisiensi energi dan dapat didaur ulang (*eco-design*).
- Mengadopsi prinsip-prinsip ekonomi sirkular (mengurangi, menggunakan kembali, mendaur ulang) dalam rantai pasokan.
- Menginvestasikan dalam energi terbarukan.
- Menerbitkan laporan keberlanjutan yang transparan.

Di sektor publik, Administrasi Hijau berarti pemerintah tidak hanya mengatur pihak lain, tetapi juga “membersihkan

rumahnya sendiri". Ini dikenal sebagai **Pengadaan Publik Hijau** (*Green Public Procurement*), di mana pemerintah menggunakan kekuatan belanjanya yang besar untuk membeli produk dan layanan yang ramah lingkungan, sehingga mendorong pasar ke arah keberlanjutan. Ini juga melibatkan pengelolaan gedung-gedung pemerintah yang hemat energi, armada kendaraan dinas yang rendah emisi, dan kebijakan-kebijakan yang mendorong gaya hidup berkelanjutan di antara pegawai negeri.

### 16.1.2 Pembangunan Berkelanjutan

Konsep Administrasi Hijau terkait erat dengan tujuan yang lebih luas dari **Pembangunan Berkelanjutan**, yang didefinisikan secara klasik oleh Komisi Brundtland PBB sebagai "pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri." Kerangka kerja global untuk ini adalah **Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs)** PBB, yang mencakup 17 tujuan yang saling terkait, mulai dari mengakhiri kemiskinan hingga melindungi keanekaragaman hayati dan memerangi perubahan iklim.

Bagi administrasi publik, SDGs memberikan sebuah agenda global yang harus diterjemahkan ke dalam kebijakan dan program nasional dan lokal. Ini menuntut tingkat koordinasi kebijakan yang sangat tinggi (pendekatan *whole-of-government*), karena isu lingkungan terkait erat dengan isu ekonomi, sosial, dan kesehatan. Administrasi publik ditantang untuk beralih dari pemikiran "silo" ke pemikiran sistemik untuk mengatasi masalah-masalah yang saling terkait ini.

### 16.1.3 Kebijakan Lingkungan

Peran tradisional administrasi publik dalam isu lingkungan adalah melalui perumusan dan implementasi **kebijakan**

**lingkungan.** Selama bertahun-tahun, pendekatan utamanya adalah “**komando dan kontrol**” (*command-and-control*), di mana pemerintah menetapkan standar (misalnya, batas emisi polusi) dan memberikan sanksi bagi yang tidak patuh.

Namun, semakin diakui bahwa pendekatan ini memiliki keterbatasan. Ia bisa jadi tidak efisien secara ekonomi dan sering kali tidak mendorong inovasi. Oleh karena itu, instrumen-instrumen kebijakan baru yang berbasis pasar dan kolaboratif telah menjadi semakin populer, sejalan dengan pemikiran NPM dan Tata Kelola:

- **Instrumen Berbasis Pasar:** Ini termasuk **pajak karbon** (membuat polusi menjadi mahal) atau sistem **perdagangan emisi** (*cap-and-trade*), di mana perusahaan dapat membeli dan menjual izin untuk berpolusi. Tujuannya adalah untuk menggunakan kekuatan pasar untuk menemukan cara yang paling efisien secara biaya untuk mengurangi polusi.
- **Tata Kelola Lingkungan Kolaboratif:** Mengakui bahwa pemerintah tidak dapat menyelesaikan masalah lingkungan sendirian, pendekatan ini menekankan pada kemitraan antara pemerintah, industri, LSM lingkungan, dan komunitas lokal untuk bersama-sama mengelola sumber daya alam (misalnya, daerah aliran sungai atau kawasan konservasi).

Pergeseran ini menuntut administrator publik untuk memiliki keterampilan baru dalam analisis ekonomi, negosiasi, dan fasilitasi multi-pemangku kepentingan.

## 16.2 Administrasi dan Keberagaman

Paralel dengan meningkatnya kesadaran lingkungan, telah terjadi peningkatan kesadaran yang dramatis tentang pentingnya keberagaman, kesetaraan, dan inklusi (DEI) di tempat kerja dan dalam masyarakat. Gerakan-gerakan sosial global telah menyoroti

ketidakadilan historis dan sistemik yang dihadapi oleh berbagai kelompok berdasarkan ras, gender, orientasi seksual, disabilitas, dan identitas lainnya. Bagi administrasi, ini berarti bahwa pertanyaan tentang “siapa” yang berada di dalam organisasi dan “siapa” yang dilayani oleh organisasi telah menjadi sama pentingnya dengan pertanyaan tentang “bagaimana” organisasi itu dijalankan.

### 16.2.1 Manajemen Keberagaman

**Manajemen Keberagaman** adalah paradigma manajerial yang mengakui dan menghargai perbedaan di antara individu-individu di tempat kerja. Ini adalah pergeseran dari model “asimilasi” lama (di mana semua orang diharapkan untuk menyesuaikan diri dengan norma kelompok dominan) ke model “integrasi” (di mana perbedaan dilihat sebagai sumber kekuatan).

Manajemen keberagaman melampaui sekadar memenuhi persyaratan hukum anti-diskriminasi. Ia didasarkan pada “**kasus bisnis untuk keberagaman**” (*business case for diversity*), yang berargumen bahwa tenaga kerja yang beragam dapat membawa manfaat nyata bagi organisasi:

- **Peningkatan Kreativitas dan Pemecahan Masalah:** Tim yang beragam membawa serta berbagai perspektif dan pengalaman, yang dapat mengarah pada ide-ide yang lebih inovatif dan keputusan yang lebih baik.
- **Pemahaman Pasar yang Lebih Baik:** Tenaga kerja yang mencerminkan keragaman basis pelanggan atau warga negara akan lebih mampu memahami dan melayani kebutuhan mereka.
- **Peningkatan Kemampuan Perekrutan dan Retensi Bakat:** Organisasi yang dikenal inklusif lebih menarik bagi kumpulan bakat yang lebih luas.

- **Peningkatan Reputasi:** Komitmen terhadap DEI dapat meningkatkan citra dan legitimasi organisasi.

### 16.2.2 Inklusi dan Kesetaraan

Dalam beberapa tahun terakhir, wacana telah bergeser dari sekadar “keberagaman” (memiliki representasi dari berbagai kelompok) ke “**inklusi**” dan “**kesetaraan**” (*equity*).

- **Inklusi** adalah tentang menciptakan lingkungan kerja di mana setiap individu, terlepas dari latar belakangnya, merasa dihargai, dihormati, didukung, dan memiliki rasa memiliki. Inklusi adalah tentang membuat keberagaman itu berhasil. Anda bisa memiliki tim yang beragam, tetapi jika hanya suara dari kelompok mayoritas yang didengar, maka Anda tidak memiliki inklusi.
- **Kesetaraan (*Equity*)** berbeda dari kesamaan (*equality*). Kesamaan berarti memberikan semua orang sumber daya yang sama. Kesetaraan berarti mengakui bahwa individu yang berbeda memulai dari titik yang berbeda dan mungkin memerlukan dukungan atau sumber daya yang berbeda untuk mencapai hasil yang sama. Ini adalah pendekatan yang lebih proaktif untuk mengatasi hambatan-hambatan sistemik.

Bagi administrator, ini berarti tidak hanya merekrut tenaga kerja yang beragam, tetapi juga secara aktif memeriksa dan mengubah kebijakan, praktik, dan budaya organisasi untuk memastikan bahwa semua karyawan memiliki kesempatan yang adil untuk berhasil dan berkontribusi secara penuh.

### 16.2.3 Budaya Organisasi yang Inklusif

Menciptakan budaya yang benar-benar inklusif adalah tantangan yang mendalam. Ini melibatkan:

- **Komitmen Kepemimpinan:** Pemimpin di semua tingkatan harus secara aktif memperjuangkan DEI, tidak hanya dalam kata-kata tetapi juga dalam tindakan mereka.
- **Mengatasi Bias Tak Sadar:** Melatih manajer dan karyawan untuk mengenali dan mengurangi bias-bias tidak sadar mereka dalam proses-proses seperti perekrutan, evaluasi kinerja, dan promosi.
- **Keamanan Psikologis:** Menciptakan lingkungan di mana orang merasa aman untuk menyuarakan perspektif mereka yang berbeda tanpa takut akan pembalasan.
- **Sistem Akuntabilitas:** Memasukkan metrik DEI ke dalam sistem evaluasi kinerja manajerial dan memastikan bahwa ada konsekuensi untuk perilaku yang tidak inklusif.

Bagi administrasi publik, tantangannya bahkan lebih besar. Organisasi publik tidak hanya harus memastikan inklusi internal, tetapi juga harus memastikan bahwa layanan yang mereka berikan dapat diakses dan adil bagi semua segmen populasi yang beragam yang mereka layani.

### 16.3 Teori Jaringan Sosial

Di era kolaborasi dan tata kelola, memahami struktur formal sebuah organisasi saja tidak cukup. Kekuatan, informasi, dan inovasi sering kali mengalir melalui saluran-saluran informal yang tidak terlihat dalam bagan organisasi. Teori Jaringan Sosial (*Social Network Theory*) memberikan seperangkat alat analitis yang kuat untuk memetakan dan memahami “struktur tak terlihat” dari hubungan-hubungan ini.

#### 16.3.1 Analisis Jaringan Sosial

**Analisis Jaringan Sosial** (*Social Network Analysis - SNA*) adalah metode untuk mempelajari struktur sosial dengan menggunakan teori graf. Ia memodelkan hubungan-hubungan

sebagai sebuah jaringan yang terdiri dari **simpul (nodes)** (yang mewakili individu atau kelompok) dan **garis (ties atau edges)** (yang mewakili hubungan atau interaksi di antara mereka).

Dengan menganalisis peta jaringan ini, kita dapat mengidentifikasi wawasan-wawasan penting yang tidak akan terlihat dari bagan organisasi:

- **Aktor Sentral (Central Connectors):** Individu-individu yang memiliki jumlah koneksi terbanyak. Mereka adalah pusat informasi dan sering kali sangat berpengaruh.
- **Broker Batas (Boundary Spanners):** Individu yang menghubungkan kelompok-kelompok yang berbeda di dalam atau di antara organisasi. Mereka sangat penting untuk inovasi karena mereka membawa ide-ide dari satu kelompok ke kelompok lain.
- **Kelompok atau Klik (Cliques):** Kelompok-kelompok yang terhubung secara padat di mana semua orang berinteraksi satu sama lain.
- **Lubang Struktural (Structural Holes):** Kesenjangan atau ketiadaan hubungan antara dua bagian jaringan. Individu yang dapat menjembatani lubang struktural ini (broker) berada dalam posisi yang sangat kuat.

### 16.3.2 Manfaat dan Risiko Jaringan

Jaringan sosial di tempat kerja dapat menjadi sumber daya yang sangat besar, sebuah bentuk **modal sosial**. Jaringan yang kuat dapat memberikan individu akses ke informasi, dukungan karier, dan bantuan dalam menyelesaikan pekerjaan. Bagi organisasi, jaringan internal yang sehat dapat mempercepat penyebaran informasi, mendorong kolaborasi informal, dan meningkatkan inovasi.

Namun, jaringan juga memiliki sisi gelap. Jaringan yang terlalu tertutup atau "*cliquish*" dapat menghambat masuknya ide-ide baru dan menciptakan dinamika "kami versus mereka"

antar departemen. Mereka juga dapat menjadi saluran untuk politik kantor yang negatif dan penyebaran rumor yang merusak.

### 16.3.3 Jaringan dalam Kebijakan Publik

Seperti yang dibahas dalam Bab 9 tentang Tata Kelola, pemikiran jaringan sangat penting untuk memahami proses kebijakan publik modern. **Jaringan Kebijakan (*Policy Networks*)**, konstelasi aktor pemerintah, kelompok kepentingan, ahli, dan perusahaan swasta yang berinteraksi di sekitar area kebijakan tertentu, telah menjadi cara utama di mana kebijakan dirumuskan dan diimplementasikan.

Bagi seorang administrator publik, ini berarti bahwa keterampilan manajerial tradisional tidak lagi cukup. Mereka harus menjadi **manajer jaringan** yang terampil, yang mampu membangun koalisi, memfasilitasi dialog, dan menengahi konflik di antara para aktor yang otonom dan sering kali memiliki kepentingan yang saling bertentangan.

## 16.4 Administrasi di Masa Krisis

Pandemi COVID-19, krisis keuangan global, dan meningkatnya frekuensi bencana alam telah secara dramatis menyoroti pentingnya kemampuan administratif untuk berfungsi di bawah tekanan ekstrem. Krisis didefinisikan sebagai peristiwa yang sangat tidak mungkin terjadi, berdampak besar, dan ditandai oleh ketidakpastian dan urgensi yang ekstrem. Di masa krisis, aturan-aturan normal administrasi sering kali harus dikesampingkan, dan kapasitas untuk improvisasi, adaptasi, dan ketahanan menjadi yang terpenting.

### 16.4.1 Peran Administrasi dalam Penanggulangan Bencana

Manajemen bencana biasanya dibagi menjadi empat fase, yang semuanya menuntut kapasitas administratif yang besar:

1. **Mitigasi:** Upaya untuk mengurangi risiko dan dampak bencana sebelum terjadi (misalnya, membangun tanggul, memberlakukan peraturan bangunan yang lebih ketat).
2. **Kesiapsiagaan:** Perencanaan, pelatihan, dan penyiapan sumber daya untuk merespons bencana secara efektif (misalnya, membuat rencana evakuasi, menimbun pasokan medis).
3. **Respons:** Aktivitas-aktivitas yang dilakukan segera setelah bencana terjadi untuk menyelamatkan nyawa dan memenuhi kebutuhan dasar (misalnya, operasi pencarian dan penyelamatan, penyediaan tempat penampungan darurat).
4. **Pemulihan:** Upaya jangka panjang untuk membangun kembali komunitas dan memulihkan fungsi normal setelah bencana.

Di setiap fase ini, tantangan administratif utamanya adalah **koordinasi**, antara berbagai lembaga pemerintah (lokal, regional, nasional), antara sektor publik dan swasta, dan dengan organisasi-organisasi sukarela.

#### 16.4.2 Adaptasi Organisasi di Masa Krisis

Krisis memaksa organisasi untuk beradaptasi dengan kecepatan yang luar biasa. Birokrasi yang biasanya lamban harus tiba-tiba menjadi sangat gesit. Penelitian tentang **organisasi berkeandalan tinggi** (*high-reliability organizations - HROs*), seperti kapal induk atau menara kontrol lalu lintas udara, yang beroperasi di lingkungan di mana kesalahan kecil dapat berakibat fatal, memberikan wawasan yang berharga. HROs ditandai oleh “perhatian penuh pada kegagalan” (*preoccupation with failure*), keengganan untuk menyederhanakan interpretasi, dan pendeferensian wewenang kepada para ahli di garis depan selama keadaan darurat.

Di masa krisis, struktur organisasi sering kali bergeser dari hierarki normal ke struktur yang lebih mirip **adhocracy**, dengan tim-tim respons cepat yang diberdayakan untuk membuat keputusan di lapangan.

### 16.4.3 Kepemimpinan di Masa Krisis

Krisis adalah ujian akhir bagi kepemimpinan. Pemimpin krisis yang efektif menunjukkan serangkaian perilaku yang spesifik:

- **Pengambilan Keputusan yang Cepat dan Tegas:** Di tengah ketidakpastian, pemimpin harus mampu membuat keputusan yang sulit dengan informasi yang tidak lengkap.
- **Sensemaking:** Peran krusial pemimpin adalah untuk menafsirkan peristiwa yang membingungkan dan memberikan narasi yang jelas, jujur, dan penuh harapan kepada publik dan anggota organisasi.
- **Komunikasi yang Jelas dan Empatik:** Pemimpin harus berkomunikasi secara terus-menerus, transparan, dan dengan empati yang tulus terhadap penderitaan yang dialami orang-orang.
- **Visibilitas dan Ketenangan:** Pemimpin harus terlihat hadir dan menunjukkan ketenangan di bawah tekanan, yang dapat menularkan rasa percaya diri kepada orang lain.

### 16.5 Integrasi Teori

Perjalanan kita melalui bab ini, dan melalui seluruh buku ini, telah menunjukkan bahwa tidak ada satu pun teori tunggal yang dapat menangkap kompleksitas administrasi modern. Tantangan-tantangan kontemporer yang kita hadapi adalah masalah-masalah “jahat” (*wicked problems*) yang bersifat multi-dimensi, saling terkait, dan sering kali tidak memiliki solusi yang jelas. Perubahan iklim, misalnya, adalah masalah lingkungan, ekonomi, sosial, dan politik sekaligus.

### 16.5.1 Model Integrasi Teori Administrasi

Masa depan praktik dan studi administrasi terletak pada **integrasi teori**. Administrator yang canggih adalah seorang pemikir eklektik yang mampu menarik alat-alat konseptual yang tepat dari “kotak peralatan” teoretis yang berbeda, tergantung pada masalah yang dihadapi.

Sebagai contoh, untuk mengatasi masalah layanan kesehatan publik di daerah terpencil (sebuah masalah kontemporer), seorang administrator mungkin perlu:

- Menggunakan wawasan dari **Teori Klasik** untuk merancang alur kerja yang efisien di klinik (efisiensi).
- Menerapkan prinsip-prinsip dari **Teori Perilaku dan Hubungan Manusia** untuk memotivasi para tenaga kesehatan yang bekerja dalam kondisi sulit (humanisme).
- Mengadopsi kerangka kerja dari **Teori Sistem dan Kontingensi** untuk memahami bagaimana klinik tersebut berinteraksi dengan lingkungan sosial dan ekonominya (adaptasi).
- Menggunakan lensa dari **Teori Tata Kelola Post-NPM** untuk membangun kemitraan dengan LSM lokal dan sektor swasta (kolaborasi).
- Menerapkan prinsip-prinsip dari **Administrasi di Era Digital** untuk menggunakan telemedisin guna menjangkau pasien yang terisolasi (inovasi).

### 16.5.2 Peran Teori dalam Menyelesaikan Masalah Kompleks

Teori bukanlah sebuah kemewahan akademis; ia adalah alat praktis yang sangat diperlukan untuk menyederhanakan kompleksitas. Teori membantu kita untuk:

- **Mendiagnosis Masalah:** Setiap teori memberikan lensa yang berbeda untuk melihat sebuah masalah, membantu

kita untuk mengidentifikasi akar penyebabnya, bukan hanya gejalanya.

- **Menghasilkan Solusi:** Teori-teori yang berbeda menyarankan jenis-jenis intervensi yang berbeda.
- **Mengantisipasi Konsekuensi:** Dengan memahami hubungan sebab-akibat yang diusulkan oleh sebuah teori, kita dapat lebih baik mengantisipasi konsekuensi yang tidak diinginkan dari tindakan kita.

### 16.5.3 Administrasi sebagai Disiplin Ilmu yang Dinamis

Pada akhirnya, bab ini menegaskan kembali bahwa administrasi adalah sebuah disiplin ilmu yang hidup dan terus berevolusi. Ia bukanlah seperangkat kebenaran abadi yang diukir di atas batu, melainkan sebuah percakapan yang berkelanjutan antara teori dan praktik, yang terus-menerus beradaptasi untuk menghadapi tantangan-tantangan baru dari setiap generasi. Dari birokrasi hingga *blockchain*, dari efisiensi pabrik hingga ekuitas sosial, perjalanan pemikiran administrasi adalah cerminan dari perjalanan peradaban manusia itu sendiri dalam upaya tanpa henti untuk mengorganisir diri demi kehidupan yang lebih baik. Bagi para mahasiswa dan praktisi, ini berarti bahwa pembelajaran tidak pernah berhenti. Tantangan berikutnya sudah di depan mata, menunggu untuk dianalisis, dipahami, dan pada akhirnya, dikelola.

## GLOSARIUM

- **Administrasi:** Keseluruhan proses sistematis dan rasional yang mencakup perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian sumber daya dalam suatu kerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- **Administrasi Hijau (*Green Administration*):** Sebuah paradigma yang secara proaktif mengintegrasikan tujuan-tujuan lingkungan ke dalam strategi dan operasi inti sebuah organisasi untuk mengurangi jejak ekologis.
- **Administrasi Publik:** Cabang ilmu administrasi yang berfokus pada penyelenggaraan negara, formulasi dan implementasi kebijakan publik, serta pemberian layanan kepada masyarakat oleh lembaga pemerintah.
- **Akuntabilitas (*Accountability*):** Kewajiban dari seorang individu atau organisasi untuk memberikan pertanggungjawaban dan justifikasi atas tindakan dan kinerja mereka kepada otoritas yang berwenang.
- **Aktualisasi Diri (*Self-Actualization*):** Tingkat tertinggi dalam hierarki Maslow, yang merujuk pada dorongan individu untuk memenuhi potensi penuh mereka.
- **Analisis Jaringan Sosial (*Social Network Analysis*):** Metode untuk mempelajari struktur sosial dengan memetakan dan menganalisis hubungan (jaringan) antara individu atau kelompok.

- **Analisis SWOT:** Sebuah kerangka kerja perencanaan strategis yang digunakan untuk mengidentifikasi Kekuatan (*Strengths*), Kelemahan (*Weaknesses*), Peluang (*Opportunities*), dan Ancaman (*Threats*) sebuah organisasi.
- **Birokrasi:** Menurut Max Weber, sebuah model organisasi ideal yang didasarkan pada rasionalitas, hierarki, aturan formal, dan impersonalitas, yang dirancang untuk mencapai efisiensi maksimal.
- **Balanced Scorecard (BSC):** Sebuah sistem pengendalian manajemen strategis yang mengukur kinerja organisasi dari empat perspektif seimbang: finansial, pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan.
- **Budaya Organisasi:** Sistem makna, nilai, dan keyakinan bersama yang dianut oleh anggota-anggota organisasi yang membedakannya dari organisasi lain dan memandu perilaku.
- **E-Government (Pemerintahan Elektronik):** Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi oleh pemerintah untuk meningkatkan efisiensi internal, penyediaan layanan publik, dan hubungan dengan warga negara.
- **Ekuifinalitas (Equifinality):** Prinsip dalam sistem terbuka yang menyatakan bahwa tujuan akhir yang sama dapat dicapai dari kondisi awal yang berbeda dan melalui berbagai jalur yang berbeda.
- **Inovasi:** Implementasi yang berhasil dari ide-ide kreatif di dalam sebuah organisasi, yang menghasilkan produk, layanan, atau proses baru yang menciptakan nilai.
- **Kepemimpinan:** Sebuah proses pengaruh sosial di mana seorang individu atau kelompok dapat menginspirasi dan memengaruhi orang lain untuk bekerja sama secara sukarela guna mencapai tujuan bersama.
- **Kepemimpinan Transformasional:** Gaya kepemimpinan yang berfokus pada inspirasi dan pemberdayaan pengikut

untuk melampaui kepentingan pribadi mereka demi kebaikan organisasi.

- **Manajemen:** Proses perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien.
- **Manajemen Ilmiah (*Scientific Management*):** Pendekatan yang dipelopori oleh F.W. Taylor yang menggunakan metode ilmiah untuk menemukan “satu cara terbaik” dalam melakukan pekerjaan guna meningkatkan efisiensi.
- **Motivasi:** Proses psikologis yang menjelaskan arah, intensitas, dan kegigihan upaya seseorang dalam mencapai suatu tujuan.
- ***New Public Management (NPM)*:** Sebuah paradigma manajemen publik yang menerapkan prinsip-prinsip dari sektor bisnis, seperti kompetisi dan fokus pada hasil, ke dalam sektor publik.
- **Organisasi:** Suatu entitas sosial yang terstruktur dan terkoordinasi secara sadar, terdiri dari sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.
- **Organisasi Pembelajar (*Learning Organization*):** Sebuah organisasi yang terampil dalam menciptakan, memperoleh, dan mentransfer pengetahuan, serta memodifikasi perilakunya untuk mencerminkan pengetahuan dan wawasan baru.
- **Pengambilan Keputusan:** Proses kognitif untuk memilih satu jalur tindakan dari beberapa alternatif yang tersedia.
- **POSDCORB:** Akronim yang diciptakan oleh Luther Gulick yang merangkum tujuh fungsi utama seorang eksekutif: *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*.
- **Rasionalitas Terbatas (*Bounded Rationality*):** Konsep dari Herbert Simon, yang menyatakan bahwa kemampuan manusia untuk membuat keputusan yang sepenuhnya

rasional dibatasi oleh keterbatasan informasi, kognitif, dan waktu.

- **Satisficing:** Strategi pengambilan keputusan di mana individu memilih alternatif pertama yang memenuhi standar minimum yang dapat diterima (“cukup baik”).
- **Struktur Mekanistik:** Jenis struktur organisasi yang kaku, hierarkis, dan tersentralisasi, paling cocok untuk lingkungan yang stabil.
- **Struktur Organik:** Jenis struktur organisasi yang fleksibel, adaptif, dan terdesentralisasi, paling cocok untuk lingkungan yang dinamis.
- **Tata Kelola (Governance):** Proses pengarahan masyarakat melalui koordinasi non-hierarkis dalam jaringan yang melibatkan aktor-aktor dari sektor publik, swasta, dan masyarakat sipil.
- **Teori Harapan (Vroom):** Teori motivasi proses yang menyatakan bahwa motivasi adalah produk dari Harapan, Instrumentalitas, dan Valensi.
- **Teori Kontingensi:** Pendekatan dalam teori organisasi yang menyatakan bahwa tidak ada satu cara terbaik yang universal untuk mengelola, dan bahwa desain yang efektif bergantung pada faktor-faktor situasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ackoff, R. L. (1999). *Ackoff's best: His classic writings on management*. John Wiley & Sons.
- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 2, pp. 267-299). Academic Press.
- Adler, N. J., & Gundersen, A. (2008). *International dimensions of organizational behavior* (5th ed.). Cengage Learning.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Barney, J. B. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120. <https://doi.org/10.1177/014920639101700108>
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. Free Press.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Burns, T., & Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. Tavistock.
- Christensen, C. M. (1997). *The innovator's dilemma: When new technologies cause great firms to fail*. Harvard Business School Press.

- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Drucker, P. F. (1954). *The practice of management*. Harper & Row.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead, Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Fayol, H. (1949). *General and industrial management* (C. Storrs, Trans.). Pitman. (Karya asli terbit tahun 1916).
- Gulick, L., & Urwick, L. (Eds.). (1937). *Papers on the science of administration*. Institute of Public Administration.
- Herzberg, F. (1968). One more time: How do you motivate employees?. *Harvard Business Review*, 46(1), 53-62.
- Hofstede, G. (1980). Culture's consequences: International differences in work-related values. *Sage Publications*.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Katz, D., & Kahn, R. L. (1966). *The social psychology of organizations*. John Wiley & Sons.
- Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Harvard Business Press.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). *Organization and environment: Managing differentiation and integration*. Harvard Business School Press.
- Lewin, K. (1947). Frontiers in group dynamics. *Human Relations*, 1(1), 5-41.
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (2002). Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: A 35-year odyssey. *American Psychologist*, 57(9), 705-717.

- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396.
- Mayo, E. (1933). *The human problems of an industrial civilization*. Macmillan.
- McGregor, D. (1960). *The human side of enterprise*. McGraw-Hill.
- Mintzberg, H. (1987). The strategy concept I: Five Ps for strategy. *California Management Review*, 30(1), 11-24.
- Northouse, P. G. (2021). *Leadership: Theory and practice* (9th ed.). Sage Publications.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Addison-Wesley.
- Parker, G. G., Van Alstyne, M. W., & Choudary, S. P. (2016). *Platform revolution*. W. W. Norton & Company.
- Porter, M. E. (1980). *Competitive strategy*. Free Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Roethlisberger, F. J., & Dickson, W. J. (1939). *Management and the worker*. Harvard University Press.
- Senge, P. M. (2006). *The fifth discipline: The art & practice of the learning organization* (Revised ed.). Doubleday/Currency.
- Simon, H. A. (1960). *The new science of management decision*. Harper & Row.
- Taylor, F. W. (1911). *The principles of scientific management*. Harper & Brothers.
- Vroom, V. H. (1964). *Work and motivation*. John Wiley & Sons.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization* (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). The Free Press. (Karya asli terbit tahun 1922).
- Woodward, J. (1965). *Industrial organization: Theory and practice*. Oxford University Press.
- Wren, D. A., & Bedeian, A. G. (2020). *The evolution of management thought* (8th ed.). Wiley.

## TENTANG PENULIS



**Barkatullah, S.Sos., M.A** adalah dosen tetap di **Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Amuntai**, Kalimantan Selatan. Beliau menamatkan pendidikan Sarjana Ilmu Sosial dan Magister Administrasi dengan minat kajian pada kebijakan publik, administrasi pembangunan, serta teori-teori sosial yang mendasari dinamika pemerintahan dan masyarakat.

Sebagai akademisi dan peneliti, penulis aktif mengampu mata kuliah di bidang teori administrasi, teori sosial, dan kebijakan publik. Ia juga banyak terlibat dalam kegiatan penelitian serta pengabdian masyarakat yang berfokus pada tata kelola pemerintahan daerah, partisipasi publik, dan reformasi birokrasi di tingkat lokal.

Melalui buku *“Teori Administrasi: Dari Klasik Hingga Kontemporer”*, penulis berupaya menyajikan pemahaman yang komprehensif dan aplikatif mengenai berbagai teori klasik hingga kontemporer yang membentuk dasar berpikir ilmiah dalam ilmu administrasi dan ilmu sosial. Buku ini tidak hanya relevan bagi mahasiswa dan dosen, tetapi juga bagi praktisi pemerintahan, pengambil kebijakan, serta siapa pun yang ingin memperdalam pemahaman tentang hubungan antara teori administrasi dan realitas sosial di Indonesia.

Karya ini menjadi kontribusi penting dalam memperkaya literatur administrasi publik di Indonesia, dengan menghadirkan

pandangan kritis, analitis, dan kontekstual sesuai dengan dinamika sosial masyarakat daerah.

# TEORI ADMINISTRASI

Dari Klasik Hingga Kontemporer

Administrasi, dalam berbagai bentuknya adalah tulang punggung yang menopang hampir setiap aspek kehidupan kolektif kita, mulai dari layanan publik yang kita nikmati, perusahaan yang menggerakkan ekonomi, hingga organisasi nirlaba yang mengisi celah sosial.

Penulisan buku ini didorong oleh sebuah kesadaran bahwa pemahaman yang mendalam mengenai teori administrasi bukan hanya relevan bagi para akademisi dan mahasiswa, tetapi juga krusial bagi para praktisi yang sehari-hari bergulat dengan tantangan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas. Sering kali, istilah "administrasi", "manajemen", dan "organisasi" digunakan secara tumpang tindih dan membingungkan. Oleh karena itu, demarkasi yang jelas antara ketiga konsep ini menjadi sebuah keharusan untuk membangun kerangka berpikir yang presisi. Klarifikasi ini penting agar analisis pada bab-bab dalam buku ini dapat dilakukan dengan landasan konseptual yang kuat dan tidak ambigu.

Buku ini juga akan memperkenalkan berbagai pendekatan utama yang akan dibahas secara lebih mendalam di sepanjang buku ini. Pendekatan-pendekatan tersebut, mulai dari klasik, hubungan manusia, hingga kontemporer, tidak dilihat sebagai entitas yang saling menafikan. Sebaliknya, mereka dipandang sebagai lapisan-lapisan pemahaman yang saling melengkapi. Masing-masing pendekatan memberikan wawasan yang berharga dari sudut pandang yang berbeda, dan pemahaman yang holistik hanya dapat dicapai dengan mengintegrasikan berbagai perspektif ini.

 **BINTANG**  
SEMESTA MEDIA

Jl. Maredan No. F01, Sendangtirto, Berbah, Sleman,  
Daerah Istimewa Yogyakarta 55573  
Telp. (0274)2254549, Hp. 085865342317  
Email: redaksibintangpustaka@gmail.com  
Website: bintangpustaka.com



E-ISBN 978-623-129-799-0



9 786231 297990