

MENTRANSFORMASI ORGANISASI DENGAN MENGGUNAKAN CONGRUENCE MODEL: MENGANTISIPASI TUNTUTAN KEKINIAN ORGANISASI PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

Haris Faozan

Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Lembaga Administrasi Negara,
Jl. Veteran No. 10 Jakarta, E-mail: faozan_haris@yahoo.co.id.

Transforming Organization through Congruence Model: Facilitating Central and Local Governmental Organizations to Encounter Current Conditions

The performance of institutional arrangement policy for central and local governments is said to be stagnant, or even tends to degrade from time to time. This condition is mainly because the design of organizational arrangement between central and local governments is not perceived as an immediate, basic need. This can be shown in the organizational arrangement that focuses merely on the organization shape, which is also considered insufficient. The emphasis on the organization formation is only related to the strategic organizational design, meanwhile the other important aspect, the operational design, is neglected. Another fundamental aspect neglected is the design of transformation process after the organization is formed. So far, the policy on formal arrangements of government organization, both for central and local governments, is not available yet. Therefore, the institutional transformation both central and local has never been route-mapped well, strategically unfocused, and often poorly performed. To overcome these problems, the institutional arrangement policy for central and local governments should be directed to the framework of 'organization as open system' in comprehensive and integrated way.

Keywords: transformation, congruence model, organization shape, operational design

A. PENDAHULUAN

Dewasa ini kiperah optimal organisasi pemerintah pusat dan daerah sangat ditunggu oleh publik. Oleh karenanya tidak bisa disangkal bahwa keberadaan organisasi pemerintah, baik pusat maupun daerah, sangatlah penting. Di era otonomi daerah sekarang ini, dapat sama-sama dicermati bahwa meskipun keberadaan organisasi perangkat daerah (OPD) menjadi *concern* pemerintah pusat, tetapi pembentukannya jarang menjadi atensi serius bagi pihak pemerintah daerah itu sendiri. Begitu pula dengan restrukturisasi (*restructuring*) organisasi pemerintah pusat (Kementerian Negara, LPND, dan Lembaga Non Struktural) yang belum cukup memperhatikan hal-hal penting secara signifikan.

Terminologi organisasi bagi organisasi pemerintah (pusat dan daerah) pada umumnya masih kerap dipandang sebagai bentuk (*shape*) *an sich*. Sehingga dalam upaya mendesain ulang organisasinya (*organizational redesign*) hanya sebatas pada menambah atau mengurangi kotak-kotak jabatan. Karenanya, tidak mengherankan apabila organisasi pemerintah belum mampu menunjukkan kinerja optimal dari desain atau desain ulang organisasi yang mereka rancang. Dari perspektif model kongruensi organisasi (*the congruence model*) yang diusulkan oleh Nadler & Tushman (1992, 1997), organisasi

memiliki beragam aspek penting yang secara keseluruhan membutuhkan perhatian, dan keselarasannya (*alignment*) membutuhkan sentuhan-sentuhan yang memadai dari seluruh level manajemen.

Bagi kalangan pemerintah pusat dan daerah, memahami dan mengaplikasikan manajemen pemerintahan secara total adalah sebuah tuntutan mutlak. Tiga pilar penting manajemen pemerintahan yang harus disimak dan dicermati secara seksama adalah pemahaman tentang organisasi birokrasi, kebijakan publik, dan pelayanan publik. Ketiganya merupakan sebuah rangkaian (*series*) manajemen pemerintahan, dimana yang satu sama lain menunjukkan *inter-face* dan konektivitas saling berpengaruh dan sangat penting bagi eksistensi serta keberlangsungan organisasi pemerintah.

Berkaitan dengan rangkaian manajemen pemerintahan tersebut, penting kiranya untuk kembali menengok fungsi aparatur pemerintah. Fungsi inti eksistensi aparatur pemerintah yaitu memberikan perlindungan masyarakat (*protective function*), pelayanan masyarakat (*publik service function*), dan melaksanakan pembangunan (*development function*). Produk (*output*) pemerintah adalah '*goods and regulation*' untuk kepentingan publik. Yang dimaksud dengan '*goods*' adalah barang-barang atau fasilitas publik yang dihasilkan pemerintah seperti misalnya sekolah, rumah sakit, jalan, dan jembatan; sedangkan dalam kelompok *regulations* yang dihasilkan pada umumnya bersifat *regulatory* atau pengaturan, seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Akte Kelahiran, dan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).

Tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan pemerintah dewasa ini - dari pelayanan yang murah, cepat, tepat, terjangkau dan adil - merupakan tantangan yang perlu segera diantisipasi. Melihat tuntutan ini maka pemerintah perlu menata kembali peran dan fungsinya dengan cara merancang siklus kebijakan publik yang lebih berorientasi hasil (*outcomes oriented*) dan kepekaan terhadap lingkungan (*environment sensibility*) serta pertanggungjawaban yang kuat mengenai 'kepada siapa kebijakan tersebut akan dipertanggungjawabkan'. Sehubungan dengan kedudukan pemerintah sebagai lembaga yang memperoleh legitimasi dari rakyat untuk menghasilkan *goods and regulations* dimaksud, maka kemudian menjadi sangat penting bagi pemerintah untuk memenuhi pelayanan bermutu tinggi (*hi-quality services*) sebagai bentuk pertanggungjawaban publik.

Pelayanan publik merupakan representasi dari eksistensi birokrasi pemerintah. Hal ini tidak lain karena berkenaan langsung dengan salah satu fungsi pemerintah yaitu memberikan pelayanan. Dengan demikian kualitas pelayanan publik merupakan cerminan dari kualitas birokrasi pemerintah. Di masa lalu, paradigma pelayanan publik lebih memberi peran yang sangat besar kepada pemerintah sebagai *sole provider*. Peran pihak di luar pemerintah tidak pernah mendapat tempat atau termarginalkan. Masyarakat dan dunia swasta hanya memiliki sedikit peran dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Struktur organisasi birokratik yang mengakar sangat kuat dalam pemerintah tersebut perlu dimodifikasi dan disesuaikan dengan kondisi kekinian agar pemerintah mampu meningkatkan kinerja secara signifikan. Menggeser paradigma struktur birokratik menjadi struktur yang lebih *adjustable* adalah suatu keharusan apabila pemerintah menghendaki adanya pertumbuhan kinerja secara terus menerus (Faizan, 2005). Struktur organisasi dapat dianalogkan dengan lahan pertanian atau perkebunan, yang akan menentukan suatu hasil pertanian atau perkebunan baik atau tidak, karena setiap lahan tergantung pada kualitas lahannya. Dengan kualitas lahan yang sesuai, sangat dimungkinkan tanaman akan menghasilkan panen yang bagus apalagi dengan perawatan yang optimal. Demikian pula dengan struktur organisasi yang *adjustable*, akan memungkinkan

terciptanya strategi yang mantap dan budaya yang kondusif sehingga kinerja organisasi meningkat dari waktu ke waktu.

Dimensi-dimensi yang dikenal dalam studi tentang disain dan struktur organisasi antara lain terdiri atas kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi. Dalam struktur birokratik pada umumnya dan di dalam kelembagaan pemerintah khususnya, kompleksitas diferensiasi ditandai dengan hierarki kewenangan yang ketat, formalisasi penataan ditunjukkan dengan aturan-aturan baku dan kaku yang lebih mengedepankan proses ketimbang hasil. Sedangkan sentralisasi ditunjukkan dengan kewenangan dalam pengambilan keputusan yang cenderung berada pada pusat kekuasaan. Keadaan-keadaan inilah yang secara luar biasa menjadi pemicu menguatnya citra negatif birokrasi dalam pemerintahan.

Sesungguhnya, karakteristik model birokrasi yang dibangun oleh Max Weber pada esensinya memiliki beberapa keunggulan yang masih dapat diterapkan dalam kelembagaan pemerintah saat ini, sementara beberapa hal lain yang dirasa tidak sesuai dengan kondisi kekinian perlu diselaraskan sesuai kebutuhan. Disinilah kewajiban para pimpinan organisasi untuk memainkan peran *leadership*nya. Beberapa karakter birokrasi yang masih dinilai relevan dengan kondisi saat ini diantaranya adalah pembagian tugas secara jelas dan promosi berdasarkan kompetensi.

Pembagian tugas secara jelas sangat dibutuhkan di dalam sebuah organisasi. Dengan pembagian tugas yang jelas, maka siapa mengerjakan apa, dan siapa bertanggungjawab, serta melapor kepada siapa akan terdapat kejelasan. Selain itu, dengan pembagian tugas yang jelas akan memudahkan mekanisme koordinasi, baik yang bersifat vertikal maupun horizontal. Dalam konteks pembagian tugas secara jelas yang harus diperhatikan adalah bagaimana agar sinergi di dalam organisasi dapat dibangun, sehingga mampu mengarah pada satu tujuan yang sama yaitu tujuan organisasi induknya. Masalah utama di dalam kelembagaan pemerintah kita pada umumnya adalah kurang jelasnya pembagian tugas dan diperkuatnya (sadar atau tidak sadar) tembok-tembok antar-unit di dalam organisasi. Dengan kondisi demikian, kecil kemungkinan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi dapat diciptakan.

Karakter lain birokrasi yang masih dibutuhkan adalah promosi berdasarkan kompetensi. Sejak awal dibangun model birokrasi oleh Weber, karakter ini sudah melekat dan tidak bisa dipisahkan. Kompetensi menjadi syarat mutlak bagi setiap anggota organisasi yang akan menduduki jabatan tertentu. Nilai positif birokrasi ini pada umumnya telah dipasung dengan berbagai aturan yang tidak lagi *make sense* apabila diterapkan pada masa sekarang. Salah satu contoh aturan yang masih dipegang sangat kuat di arena pemerintahan kita adalah prinsip senioritas dan kepangkatan sebagai persyaratan utama bagi calon pemegang jabatan struktural, sementara syarat kompetensi dan prestasi kerja kerap kali diabaikan. Hal demikian tentu sangat memprihatinkan bagi eksistensi organisasi pemerintahan ke depan.

Cukup banyak potret yang menggambarkan bahwa organisasi pemerintah belum mampu memberikan kontribusi konkret kepada keberdayaan publik secara luas. Tentu hal demikian perlu dicarikan jalan keluar, agar eksistensi organisasi pemerintah pusat dan daerah mampu melayani dan mengantarkan masyarakat Indonesia ke gerbang cita-cita bangsa. Untuk mewujudkan hal demikian, jelas membutuhkan tenaga yang kuat, pikiran yang cerdas, dan berbagai sumber daya lainnya dalam volume yang cukup besar. Lebih dari itu, komitmen yang sangat kuat harus muncul secara kolektif di seluruh jajaran pemerintah pusat dan daerah. Akumulasi komitmen dari seluruh jajaran pemerintah pusat dan daerah itulah yang akan menjadi sumber luar biasa berharga untuk mewujudkan cita-

cita yang diharapkan. Dengan akumulasi komitmen itu pulalah, '*congruence model*' di jajaran organisasi pemerintah pusat dan daerah akan mampu diimplementasikan dan menghasilkan *output* yang diharapkan.

Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsi kegunaan *congruence model* beserta proses transformasinya dalam rangka mengakselerasi kinerja organisasi pemerintah pusat dan daerah. Pembahasan akan diawali dengan tinjauan mengenai model kongruensi (*the congruence model*) menurut Nadler & Tushman. Berikutnya dikemukakan transformasi komponen-komponen organisasi pemerintah - Pusat dan Daerah - sejalan dengan *congruence model* tersebut. Kesimpulan akan menjadi penutup tulisan ini.

B. MODEL KONGRUENSI (*THE CONGRUENCE MODEL*)¹

Dalam perspektif manajemen, birokrasi modern yang diperlukan saat ini ialah birokrasi yang secara fisik organisasional relatif kecil dan padat (*compact*) tetapi secara kualitatif kapasitasnya besar atau yang selama ini dikenal dengan '*ramping struktur kaya fungsi*'. Disamping itu terdapat 2 (dua) konsep klasik yang masih terus relevan, yaitu: 1) *structure follows function*, yakni bahwa besaran organisasi harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan; serta 2) *money follows function*, yaitu anggaran yang dialokasi dipatokan dengan fungsi yang dimiliki oleh lembaga tersebut. Dengan demikian diharapkan akan mengurangi hukum *Parkinson Effect* yang menyebutkan bahwa organisasi dari waktu ke waktu cenderung menggemukkan dirinya sendiri dan menjadi semakin **inefisien** (Faozan & Mansoer, 2008).

Mencermati komposisi Kabinet Indonesia Bersatu, dapat sama-sama kita amati bahwa komposisi susunan yang dirancang belum merujuk pada hasil kajian yang memadai. Hasil kajian Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Lembaga Administrasi Negara (2006) menyinggung bahwa sampai saat ini jarang ditemui instansi pemerintah atau lembaga lain yang melakukan audit tugas dan fungsi Departemen, Kantor Kementerian Negara, dan LPND. Kondisi demikian adalah sifat khas model struktur birokratik, yaitu bersifat operatif yang miskin aspirasi, data, informasi, dan *knowledge*. Oleh karenanya sangat dimaklumi apabila muncul vonis bahwa '*struktur organisasi-organisasi pemerintah kita dibangun dengan common sense*'.

Uraian berikut mencoba memaparkan beberapa keterbatasan struktur birokratik yang melekat begitu kuat di tubuh organisasi pemerintah berdasarkan dimensi-dimensi strukturnya². Pada dimensi *complexity*, kompleksitas diferensiasi vertikal dan horizontal perlu disesuaikan dengan *strategic issues* yang berkembang. Sehubungan dengan hal tersebut antara satu Departemen dengan Departemen yang lain, hierarkhi yang dirancang tidak harus sama, begitu juga dengan jumlah eselon I, II, III, dan IV pun tidak harus sama. Hal demikian juga berlaku bagi Kantor Kementerian Negara, LPND, dan bahkan Pemerintah Daerah.

¹ Paparan konsepsi dan teori tentang model kongruensi (*congruence model*) merujuk kepada David A. Nadler, Marc. S. Gerstein, Robert B. Shaw and Associates. 1992. *Organizational Architecture: Designs for Changing Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass; David A. Nadler & Michael L. Tushman. 1997. *Competing by Design: The Power of Organizational Architecture*, New York: Oxford University Press; dan David A. Nadler. 1998. *Champions of Change: How CEOs and Their Companies Are Mastering the Skills of Radical Change*, San Francisco: Jossey-Bass.

² Lihat lebih detail dalam Haris Faozan. 2005. '*Bureaucratic Structure Perestroika: Memperbarui Lahan Bagi Pertumbuhan Kinerja Kelembagaan Pemerintah*.' Jurnal Ilmu Administrasi- STIA-LAN Bandung, Vol 2 (4), 2005, h. 335-346, dan Haris Faozan. 2007a. '*Menyikapi Isu Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah di Tengah Lompatan Kolaborasi Strategik Global: Sebuah Prognosa Awal*.' Jurnal Ilmu Administrasi- STIA-LAN Bandung, Vol. 4. No. 1, 2007.

Pada dimensi *formalization*, formalisasi penataan aturan, kebijakan, prosedur dan sebagainya dirancang secara *rigid* sehingga sangat menyulitkan untuk mengambil respon-respon kreatif terhadap tantangan-tantangan (*challenges*) terkini. Hal demikian juga sangat terkait dengan sifat struktur birokratik yang menganggap pegawai adalah beban atau bahkan sumber kesalahan, bukan *valuable asset* atau bahkan sumber kreatifitas organisasi. Melihat pesatnya perubahan lingkungan, paradigma demikian sudah saatnya diluruskan.

Untuk melakukan pergeseran dari formalisasi penataan secara *rigid* menuju formalisasi yang *adjustable*, instansi pemerintah perlu melakukan penyusunan kerangka kerja baru yang lebih luas (*new broader framework*) dan merepresentasikan nilai-nilai bersama (*shared values*) dimana kemudian kerangka kerja penataan tersebut dalam implementasinya didesentralisasikan. Sehingga dengan demikian unit-unit yang tersebar memiliki kebebasan untuk merespon tantangan yang dihadapi, tanpa mengabaikan tujuan dan sasaran organisasi induknya. Hal demikian juga berdampak positif bagi para pimpinan menengah dan bawah (*middle and lower managers*), pejabat fungsional dan bahkan para staf pelaksana untuk berani mengambil resiko (*risk taking*) terhadap tantangan yang ada. Dalam konteks struktur *adjustable* tersebut, para anggota organisasi - pimpinan puncak, menengah, bawah, pejabat fungsional, dan para staf pelaksana sekalipun - tidak lagi mengenal istilah '*a play safe individual*', karena mereka adalah para pengambil resiko.

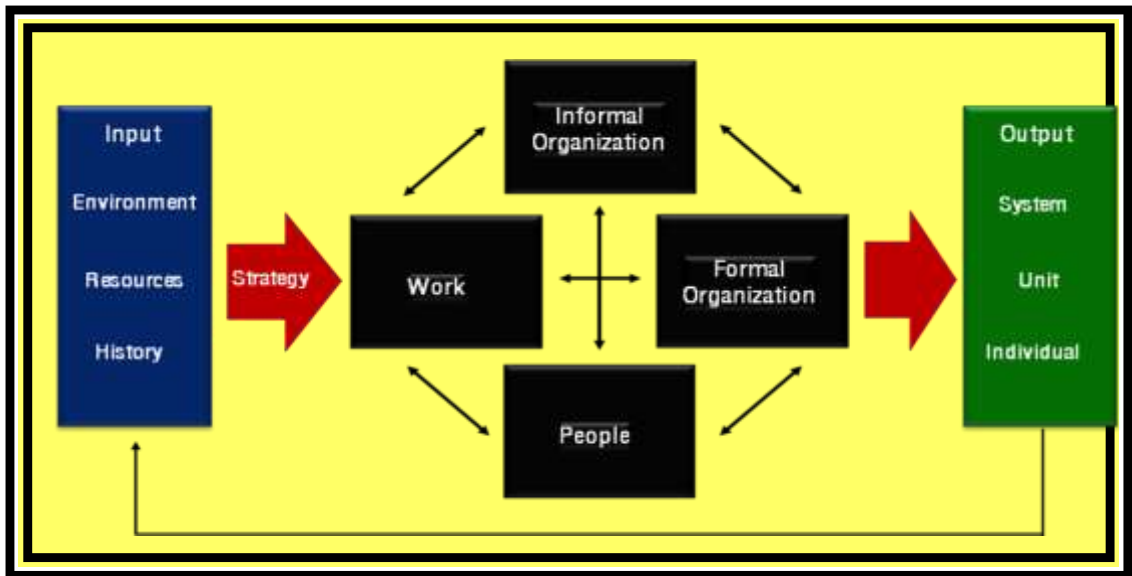
Dalam dimensi *centralization*, kewenangan pada struktur birokratik berada pada pusat kekuasaan atau pucuk pimpinan. Tradisi pengambilan keputusan dan kewenangan terpusat yang telah mengakar sangat kuat pada instansi-instansi pemerintah pusat dan daerah, telah berakibat sangat buruk bagi level-level manajer yang berada di bawahnya dalam pengambilan keputusan. Kewenangan dan pengambilan keputusan terpusat sebagaimana terdapat pada struktur birokratik dewasa ini pada umumnya telah menciptakan manusia-manusia robot yang mampu mempersembahkan 'kado mainan' bagi para atasannya. Dari sini pulalah munculnya kesalahkaprahan, yang akhirnya prinsip sebagai 'abdi masyarakat dan abdi negara' bagi para pegawai negeri menjadi lentur, kemudian luntur, dan akhirnya tidak berbekas.

Keadaan demikian tidak bisa dianggap hal biasa karena memang hal tersebut sudah luar biasa. Kewenangan dan pengambilan keputusan harus dapat didesentralisasikan sesuai dengan proporsinya, baik itu dalam konteks kelembagaan pemerintah secara nasional - pusat dan daerah - maupun dalam konteks instansional - instansi per instansi. Dengan kerangka kerja yang komprehensif dan jelas, desentralisasi kewenangan akan berjalan sesuai dengan skenarionya. Dengan melakukan penyesuaian seperti ini, unit-unit yang tersebar akan merasa lebih tertantang dalam menghasilkan kinerja yang lebih optimal.

Dalam upaya mengotimalkan kinerja organisasinya, setiap organisasi pemerintah (pusat dan daerah) harus mampu mengelola seluruh komponen-komponen penting organisasinya secara memadai. Sehubungan dengan hal tersebut, *Congruence Model* yang ditawarkan oleh Nadler & Tushman (1992, 1997) dapat dijadikan rujukan. Fondasi Model Kongruensi (*Congruence Model*) Nadler dan Tushman adalah bahwa sebuah organisasi merupakan *open system*, dimana subsistem-subsistem organisasi terpengaruh oleh *external environment*.

Congruence model menurut Nadler (1997) dikembangkan sebagai cara pandang pada sebuah organisasi melalui pemahaman konsep keterpaduan organisasional (*organizational fit*) dan organisasi sebagai *system* (*organizations as systems*). Subsistem organisasi sebagai sistem, seperti terlihat pada gambar 1, terdiri atas: (1) masukan ke dalam sistem (*inputs into the system*) - yang meliputi lingkungan, sumberdaya organisasi, dan sejarah; (2) proses

transformasi (*transformation process*) atau strategi bisnis; dan (3) keluaran (*output*) yang meliputi pola aktivitas organisasi, perilaku, dan kinerja.



GAMBAR 1
CONGRUENCE MODEL

Sumber: David A. Nadler & M. L. Tushman (1997)

1. *Input*

Dalam model kongruensi, input meliputi elemen-elemen yang berhubungan dengan kualitas yang diperlukan organisasi, termasuk di dalamnya juga 'material' dengan mana organisasi harus bekerja. Terdapat beberapa tipe faktor kontekstual yang masing-masing menunjukkan seperangkat hal spesifik bagi organisasi, yaitu *environment*, *organization's resources*, dan *organization's history*.

Faktor kontekstual pertama adalah *environment* atau faktor-faktor di luar organisasi. Secara spesifik, *environment* meliputi pasar (klien atau pelanggan), *supplier*, pemerintah termasuk juga badan-badan yang mengatur, kondisi teknologi, serikat pekerja, pesaing, lembaga keuangan, dan kelompok kepentingan tertentu. Dalam skala luas, lingkungan meliputi orang-orang, kelompok-kelompok, dan tekanan sosial dan teknologi yang lebih besar yang kesemuanya secara potensial dapat mempengaruhi bagaimana organisasi menjalankan strategi dan pekerjaannya.

Terdapat tiga ciri-ciri penting lingkungan yang mempengaruhi keberfungsian organisasi. Pertama, bahwa lingkungan mampu membuat permintaan pada organisasi. Hal ini misalnya dapat dilihat ketika lingkungan memerlukan produk dan jasa pada tingkat kuantitas dan kualitas tertentu. Dalam hal ini maka *market pressure* merupakan hal yang sangat penting. Kedua, bahwa dalam lingkungan mungkin terdapat berbagai hambatan sehingga organisasi kesulitan untuk melakukan tindakan sebagaimana yang diharapkan. Cakupan hambatan-hambatan demikian mulai dari keterbatasan modal dan teknologi hingga seperangkat larangan yang diberlakukan oleh pemerintah. Ketiga, bahwa lingkungan membuka peluang bagi organisasi untuk melakukan eksplorasi. Manakala melakukan analisis organisasi, oleh karenanya harus mempertimbangkan ketiga faktor lingkungan ini dan menentukan bagaimana eksistensi ketiga faktor tersebut,

apakah sendiri-sendiri atau eksis secara berbarengan, apakah menimbulkan permintaan, hambatan atau peluang.

Faktor kontekstual kedua adalah *organization's resource*. Sumber daya meliputi *tangible* dan *intangible*. *Tangible resources* meliputi pegawai, modal, teknologi dan informasi. Adapun *intangible assets* di dalamnya adalah misalnya persepsi mengenai organisasi dalam pangsa pasar atau persepsi mengenai iklim positif organisasi. Pada dasarnya organisasi dapat dibentuk atau dibawa ke dalam tindakan efektif dengan berbagai cara. Tetapi untuk keperluan analisis, dua ciri utama berikut menjadi sangat penting: yaitu kualitas yang dimiliki sumber daya tersebut atau *values* mereka dalam konteks lingkungan sekarang dan masa yang akan datang, dan sejauhmana sumber daya tersebut dapat dihasilkan kembali atau sejauhmana fleksibilitas sumber daya tersebut.

Faktor kontekstual ketiga adalah *organization's history*. Bukti pertumbuhan organisasi yang dilakukan dengan cara sekarang ini, besar dipengaruhi oleh kejadian-kejadian masa lalu. Oleh karenanya sangat penting untuk memahami sebagian besar tahap-tahap pengembangan organisasi dari waktu ke waktu, dan memahami sebaik mungkin dampak yang ada saat ini dari kejadian masa lalu, misalnya keputusan strategik sebelumnya, perilaku para pimpinan kunci, ciri berbagai krisis di waktu lalu dan bagaimana respon organisasi terhadap hal tersebut, serta evolusi *core values and norms*-nya.

Kondisi *environment*, *organization's resources*, dan *organization's history* tersebut merupakan faktor-faktor kontekstual yang tidak bisa diubah dalam jangka pendek, kondisi-kondisi tersebut '*given*' yang memungkinkan para pimpinan organisasi mengambil keputusan-keputusan strategik.

2. Strategi

Dalam strategi terkandung keputusan-keputusan mengenai alokasi sumberdaya yang terbatas untuk mengantisipasi keterbatasan dan peluang yang ditimbulkan oleh lingkungan. Menurut Nadler & Tushman (1992, 1997), secara eksplisit, strategi didefinisikan sebagai "*Specific choices of markets, offerings, technology, and distinctive competence*". Dalam upaya memberikan perhatian konkret terhadap peluang dan ancaman lingkungan, kekuatan dan kelemahan organisasi, dan sejarah organisasi, maka para pimpinan organisasi perlu mengambil keputusan jangka panjang (*long-term decision*) terhadap produk yang akan ditawarkan, pasar sebagai tempat untuk menjual, dan berbagai hal yang membedakan organisasinya dengan organisasi yang lain. Sasaran jangka panjang tersebut kemudian harus disertai secara konsisten dengan *shorter-term objective* dan *tactics* (*supporting strategies*).

Keputusan tentang pasar, penawaran, teknologi, dan kompetensi spesifik merupakan keputusan-keputusan paling penting bagi para pimpinan organisasi. Organisasi yang membuat keputusan strategik secara tidak tepat akan mengalami kinerja rendah atau bahkan gagal. Dengan strategi yang layak dan sasaran yang konsisten secara internal, tantangan manajemen adalah meningkatkan intensitas organisasi untuk mencapai sasaran-sasaran strategik tersebut. Dengan demikian maka, strategi menentukan bentuk, kualitas, dan karakter suatu pekerjaan (*work*) dan juga menentukan *critical organizational output*.

3. Transformation Process

Mekanisme transformasi adalah operasi organisasi yang terdiri atas empat komponen organisasi, yaitu: *the work, the people who perform the work, the formal arrangements that provide structure and direction to their work, and the informal arrangements --sometimes referred to as 'culture'-- that reflect their values, beliefs, and patterns of behavior*. Operasi organisasi

sebagai *'heart of the congruence model'*, dikatakan oleh Nadler (1997) menggunakan bisnis strateginya untuk menghasilkan keluaran (*outputs*), semua hal yang terkait dalam konteks lingkungan, sumberdaya, dan sejarah organisasi.

Nadler & Tushman (1992, 1997) menyatakan bahwa setiap organisasi berusaha untuk mentransformasi dirinya agar mampu berada pada *'a balanced perspective'*, yang menurut mereka cara pandang seperti ini disebut sebagai *the Congruence Model of Organizational Behavior*. Premis Nadler & Tushman (1997: 28) adalah bahwa *"components of any organization exist in various states of balance and consistency"* (komponen-komponen setiap organisasi berada dalam beragam pernyataan keseimbangan dan konsistensi). Semakin tinggi tingkat keseimbangannya (*congruence/fit*), maka organisasi menjadi semakin efektif.

Congruence Model tersebut menyiratkan bahwa terdapat suatu interdependensi dengan operasi sistemik di dalam setiap organisasi yang berusaha untuk mentransformasi dirinya. Nadler (1997) menegaskan bahwa semua komponen sistem harus terpadu bersama (*fit together*³) agar organisasi menjadi efektif. Sehubungan dengan hal tersebut organisasi yang efektif dicirikan dengan sebagaimana baik komponen-komponen organisasi terpadu bersama. Ketika terdapat keterpaduan yang kuat (*congruence*) diantara komponen-komponen operasi organisasi, maka tingkat efektivitas dan kinerja yang tinggi akan dapat dicapai.

Permasalahan utama bagi para manajer yang terlibat dalam *organizational design* adalah bagaimana cara menemukan jalan terbaik untuk membentuk komponen-komponen organisasi tersebut agar mampu menciptakan *output* yang diharapkan sesuai dengan *strategic objective*. Sehubungan dengan hal dimaksud, sangatlah penting untuk memahami masing-masing komponen organisasi dimaksud dan hubungannya satu dengan yang lain seperti terlihat pada gambar 2.

Component	Work	Individual	Formal Organization Arrangements	Informal Organizational
Definition	The basic and inherent work to be done by the organization and its part	The characteristics of individuals in the organization	The various structures, processes, methods that are formally created to get individuals to perform tasks	The emerging arrangements including structures, processes, relationships
Critical Features of Each Component	• Degree of uncertainty associated with the work, including such factors as interdependence and routineness • Types of skill and knowledge demands the work poses • Types of rewards the work inherently can provide • Constraints on performance demands inherent in the work (given a strategy)	• Knowledge and skills individuals have • Individual needs and preferences • Perceptions and expectancies • Background factors • Demography	• Grouping of functions, structure of units • Coordination and control mechanisms • Job design • Work environment • Human resource management systems • Reward systems • Physical location	• Leader behavior • Norms, values • Intragroup relations • Intergroup relations • Informal working arrangements • Communication and influence patterns • Key roles • Climate • Power, politics

³ The degree to which components fit together = the degree to which the congruence among the components.

GAMBAR 2
THE FOUR ORGANIZATIONAL COMPONENTS
Sumber: David A. Nadler & M. L. Tushman(1997)

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan hal-hal sebagai berikut: pertama, *the work* (pekerjaan). '*The work*' diartikan sebagai aktivitas dasar dan melekat yang melibatkan organisasi dan unit-unitnya dalam upaya menindaklanjuti strategi yang dicanangkan organisasi. Karena kinerja dari 'pekerjaan (*work*)' ini merupakan satu dari alasan utama bagi eksistensi organisasi, maka setiap analisis dari *design perspective* harus dimulai dengan memahami ciri-ciri dasar tugas yang dilaksanakan dan pola alur pekerjaan. Selain itu, penilaian juga harus dilakukan sebaik mungkin terhadap karakteristik yang lebih kompleks mengenai pekerjaan, diantaranya yaitu pengetahuan dan ketrampilan yang dibutuhkan dalam pekerjaan, *reward* yang ditawarkan oleh pekerjaan, dan *stress* atau ketidakpastian yang terjadi dalam pekerjaan.

Kedua, *the people* (pegawai). Dalam rangka menyikapi *organizational 'fit'*, yang menjadi permasalahan penting (*key issue*) adalah mengidentifikasi berbagai karakteristik penting dari orang-orang (*people*) yang bertanggungjawab dalam rentang tugas pada pekerjaan inti (*core work*). Hal ini berarti mencari tenaga kerja dalam konteks *knowledge, skills, pengalaman, ekspektasi, pola perilaku, dan demografik*.

Ketiga, *formal organizational arrangement* (pengaturan organisasi secara formal). Hal ini adalah struktur, proses, sistem, dan prosedur yang benar-benar ada (*explicit*) yang dikembangkan secara formal untuk mengatur pekerjaan (*work*) secara sistematis dan untuk memandu aktivitas individu-individu dalam pelaksanaan pekerjaan mereka agar konsisten terhadap strategi yang dicanangkan.

Keempat, *the informal organization* (organisasi informal). Hal yang eksis pada saat dan tempat yang sama dengan *formal arrangements* adalah seperangkat panduan informal atau tidak tertulis (*informal/unwritten guidelines*) yang memiliki dan membawa pengaruh sangat kuat terhadap perilaku kelompok dan individu-individu. Merujuk pada budaya organisasi dan operasi/transformasi lingkungan, *informal organization* menyatu dalam pola proses-proses, praktik-praktik, dan hubungan-hubungan politik yang berisi *values, beliefs*, dan norma-norma perilaku yang diterima individu-individu yang bekerja pada organisasi.

Karena model yang dikembangkan tersebut berdasarkan pada pendekatan '*open-systems*', maka fokus utama *congruence model* adalah pada hubungan dan interaksi diantara komponen-komponen organisasi dan pada cara bagaimana hubungan-hubungan tersebut mempengaruhi kinerja (*performance*) dan hasil (*output*). Pada saat tertentu, antara tiap komponen-komponen organisasi terdapat berbagai tingkat kongruensi (*level of congruence*), yang didefinisikan sebagai: "*the degree to which the needs, demands, goals, objectives, and/or structures of one component are consistent with those of the other*" (Nadler & Tushman, 1997:34). Dengan kata lain, kongruensi adalah sebuah ukuran mengenai seberapa baik sepasang komponen '*fit together*' seperti terlihat pada gambar 3.

Fit	The Issues
Individual – Organization	How are individual needs met by the organizational arrangements? Do individuals hold clear perceptions of organizational structure? Is there a convergence of individual and organizational goals?
Individual – Work	How are individual needs met by the work? Do individual have skills and abilities to meet work demands?
Individual – Informal Organization	How are individual needs met by the informal organization? How does the informal make use of individual resources consistent with informal goals?
Work – Organization	Are organizational arrangements adequate to meet the demands of the work? Do organizational arrangements motivate behavior that is consistent with work demands?
Work – Informal Organization	Does the informal organization structure facilitate work performance? Does it help meet the demands of the work?
Organization – Informal Organization	Are the goals, rewards, and structure of informal organization consistent with those of the formal organization?

GAMBAR 3
DEFINITIONS OF FIT

Sumber: David A. Nadler & M. L. Tushman (1997: 35)

Mengenai hipotesis *congruence model* dikatakan oleh Nadler & Tushman (1997:34) sebagai berikut: *"Other things being equal, the greater the total degree of congruence or fit, among various components, the more effective the organization will be. Put another way, the degree to which the strategy, work, people, structure, and culture are smoothly aligned will determine the organization's ability to compete and succeed."* Dinamika dasar kongruensi melihat bahwa organisasi sangatlah efektif ketika bagian-bagiannya terpadu bersama (*fit together*).

Kemudian, manakala '*strategy*' menjadi pertimbangan dalam konteks kongruensi tersebut, menurut Nadler & Tushman (1997) maka pandangan dinamika kongruensi menjadi lebih luas meliputi *"the fit between the organization and its larger environment."* Dalam hal tersebut organisasi dikatakan sangat efektif ketika strateginya konsisten dengan lingkungannya (dengan mempertimbangkan sumberdaya dan sejarah organisasi) dan ketika komponen-komponen organisasi terpadu secara pas (*fit*) dengan tugas-tugas penting untuk mengimplementasikan strategi tersebut. Strategi organisasi yang sesuai dengan perubahan lingkungan kompetitif harus juga dibarengi dengan sinkronisasi aspek-aspek organisasi yang sejalan dengan strategi tersebut. Tanpa adanya aspek-aspek organisasi yang sinkron dengan strategi yang dikembangkan, maka strategi organisasi sulit untuk diwujudkan.

Satu elemen penting dari hipotesis kongruensi yaitu bahwa mendiagnosis masalah-masalah organisasi memerlukan gambaran system, identifikasi masalah, dan menentukan sumber-sumber ketidakterpaduan (*poor fit*). Cara lain untuk mencermati kongruensi yaitu memperhatikan kongruensi dalam hal arsitektur teknologi, yang terdiri atas tiga elemen,

yaitu sebagai berikut (Nadler & Tushman, 1997):

(1) *The hardware*: komputer, monitor, keyboard, modem, disk drive, server, kabel, printer, scanner, dan bagian-bagian fisik lain perlengkapan yang dapat digunakan untuk merancang sistem komputer; (2) *The software*: seperangkat kode-kode instruksi yang memungkinkan berfungsinya komponen-komponen perangkat keras, baik secara sendiri-sendiri atau kolektif, sebagai sebuah sistem atau jejaring; dan (3) *The human interface*: orang-orang yang benar-benar menyeleksi dan menggunakan perangkat lunak yang membuat perangkat keras mampu menjalankan fungsi-fungsi yang diperintahkan.

Kombinasi optimal --*hardware & software*-- yang disusun tersebut akan bermanfaat apabila para pegawai menggunakannya dan memahami bagaimana penggunaan *software* dan perlengkapan tersebut. Para pegawai perlu mendapatkan kejelasan mengenai pekerjaan yang harus mereka laksanakan, dan mereka harus dimotivasi untuk melakukan hal ini dalam cara yang cepat dan benar.

4. Output

Output sebagai subsistem organisasi dalam konteks ini mencakup apa yang organisasi hasilkan, bagaimana organisasi berfungsi, dan bagaimana efektivitasnya. Mengingat definisi efektivitas organisasi begitu banyak, maka berkaitan dengan hal dimaksud, kita perlu mengidentifikasi beberapa aspek kritis *output* organisasi. Pertama, kita perlu berpikir tentang *output* dari sistem pada level berbeda-beda. Selain pada *system's basic output* seperti misalnya produk, pelayanan atau *economic return*, kita perlu memikirkan juga tipe-tipe *output* lain yang memberikan kontribusi pada kinerja organisasi, misalnya keberfungsian kelompok-kelompok atau unit-unit dan individu-individu dalam organisasi.

Pada level organisasi, terdapat tiga faktor yang harus diperhatikan secara seksama dalam mengevaluasi kinerja organisasi, yaitu: pertama, *goal attainment*, atau seberapa baik organisasi mencapai sasaran-sasarannya (biasanya dispesifikan dengan strategi). Kedua, *resource utilization*, atau seberapa baik organisasi menggunakan sumberdaya yang tersedia (tidak hanya apakah penggunaan sumberdaya dimaksud mencapai tujuannya, tetapi apakah organisasi menyadari semua potensi sumberdaya dan mencapai tujuannya dengan meningkatkan ukuran atau intensitasnya dari waktu ke waktu. Ketiga, *adaptability*, atau apakah organisasi melanjutkan posisinya dalam posisi yang dikehendaki dengan mempertimbangkan lingkungannya, apakah organisasi mampu beradaptasi terhadap perubahan lingkungan.

Jelasnya, keberfungsian unit-unit organisasi berkontribusi pada *output* organisasi. *Output* organisasi juga dipengaruhi oleh perilaku individual, dan *output* individual tertentu (reaksi-reaksi yang berdampak pada kejiwaan seperti kepuasan, *stress*, atau kehidupan kerja dengan kualitas yang baik) mungkin merupakan *output* yang diinginkan dalam dan dari dirinya sendiri.

C. MENTRANSFORMASI KOMPONEN ORGANISASI DI PEMERINTAHAN

Pesatnya perubahan lingkungan di berbagai aspek dewasa ini tentu membutuhkan antisipasi memadai dari kalangan birokrasi pemerintah di negeri ini. Untuk mampu melakukan antisipasi signifikan, *behavior* birokrasi pemerintah harus mengarah dan sejalan dengan tuntutan lingkungan yang berkembang, mengarah pada inovasi berkelanjutan dan meningkatkan keunggulan daya saing. Konsepsi, formula, dan kebijakan lama sudah barang tentu kurang sesuai untuk diaplikasikan di masa kini.

Eksistensi dan keberlangsungan birokrasi pemerintah terletak pada sejauhmana manajemen pemerintahan dikembangkan menuju keberdayasaingan (*competitive advantage*) birokrasi pemerintah secara optimal (Faozan, 2007b). Bagi suatu organisasi hidup (*living organization*), daya saing bukan hanya gagasan *an sich* apalagi semata-mata sloganisme. Mengamati kinerja birokrasi pemerintah sejak bergulirnya era reformasi sepuluh tahun silam, tampaknya cukup sudah rentang waktu untuk mentolerir sikap dan perilaku kurang kondusif birokrasi pemerintah. Kini saatnya membangun desain besar tata kelola *behavior* birokrasi pemerintah secara menyeluruh dan terpadu. Hal ini tidak berlebihan, karena merupakan sebuah tuntutan mutlak untuk mengarahkan *behavior* birokrasi pemerintah pada kinerja tinggi sebagaimana tuntutan masyarakat, *stakeholders*, dan tujuan negara.

Dewasa ini, pergeseran paradigma administrasi publik telah mendorong pemerintahan negara-negara dunia untuk melakukan berbagai upaya penyesuaian. Penyesuaian dalam konteks ini dimanifestasikan melalui beragam pembaharuan yang tujuannya tidak lain adalah menuju suatu kondisi yang lebih baik. Pembaharuan seperti itu juga terjadi di Indonesia, dimana struktur pemerintahan secara politis mengalami perubahan. Hierarki kekuasaan yang semula sentralisasi bergeser menuju desentralisasi yang diharapkan dapat mencapai keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan secara lebih optimal.

Melihat permasalahan yang eksis hingga saat ini, tampaknya kita perlu untuk melihat latar belakang mengapa kondisi tersebut bertahan dan/atau dipertahankan. Disadari atau tidak kelembagaan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia pada umumnya, merupakan dampak dari sebuah sistem pemerintahan. Permasalahan kelembagaan pemerintah (pusat dan daerah) jelas bukanlah sesuatu yang mudah dan sederhana untuk diatasi. Meskipun dalam kurun waktu satu dekade terakhir keberadaan aparatur pemerintah di Indonesia - baik pusat maupun daerah - dituntut mengurangi jumlahnya, tetapi hal tersebut bukan berarti harus mengurangi tingkat pentingnya fungsi aparatur pemerintahan itu sendiri. Hal demikian senada dengan apa yang disampaikan Awaloesdin Djamin (1998) bahwa meskipun peran aparatur negara menunjukkan kecenderungan berkurang dan berubah, tetapi fungsi aparatur pemerintah⁴ akan bertambah kompleks mengingat perkembangan lingkungan strategis, global, regional, dan nasional.

Mengingat penting dan utamanya fungsi aparatur pemerintah, maka mutlak bahwa organisasi pemerintah, baik pusat maupun daerah harus mampu mentransformasi organisasinya secara optimal agar mampu menghasilkan kinerja tinggi sesuai dengan fungsi yang diembannya. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa *congruence model* melihat organisasi terdiri atas empat komponen penting, yaitu *work, people, formal*

⁴ Fungsi inti keberadaan organisasi pemerintah yaitu memberikan perlindungan masyarakat (*protective function*), pelayanan masyarakat (*public service function*), dan melaksanakan pembangunan (*development function*). Fungsi ketentraman dan ketertiban mencakup diantaranya: 1) Penciptaan Ketentraman dan Ketertiban yang dilaksanakan oleh pihak Militer, Kepolisian, dan Polisi Pamong Praja; 2) Perlindungan hukum untuk masyarakat; 3) Perlindungan dari bencana alam; Fungsi pelayanan masyarakat meliputi *environmental services* (misalnya jalan, trotoar, dan taman) dan *personal services* (seperti misalnya, pendidikan dan kesehatan); Fungsi pembangunan mencakup diantaranya: 1) Menyiapkan prasarana-prasarana yang mendukung kegiatan perekonomian (misalnya pasar, gudang, jalan, trotoar, *road safety*, marka jalan, terminal, pelabuhan, parkir, dan sistem transportasi); 2) Mengatur urusan-urusan perijinan, membantu perkreditan, perencanaan lahan perkotaan (RUTRK), pengadaan dan penyiapan lahan untuk kepentingan prasarana umum, perlindungan konsumen, dan peningkatan mutu produksi; 3) Pengaturan pedagang kaki lima, pengaturan dan peningkatan sektor informal dan industri kecil, pemberian ketrampilan (*training centres* dan *rehabilitation centres*), menggalakkan terbentuknya *job centres* sebagai bursa tenaga kerja; 4) Peningkatan gerakan swadaya masyarakat dalam pembangunan melalui Koperasi, LSM dan sebagainya.

organizational arrangement, dan *informal organization*. Tantangan mendasar bagi para pejabat atau pimpinan yang terlibat dalam desain organisasi yaitu bagaimana cara memadukan secara pas (*congruence/fit*) komponen-komponen organisasi tersebut agar mampu menciptakan hasil yang diharapkan sesuai dengan sasaran strategik yang dicanangkan. Keseluruh komponen tersebut harus saling terpadu secara pas (*congruence/fit*) antara satu dengan yang lain.

Dengan mengadapatasi *congruence model* maka komponen-komponen organisasi pemerintah - Pusat dan Daerah- dapat diuraikan sebagai berikut: pertama, *the work*. Dalam konteks organisasi pemerintah, '*the work*' mencakup tugas dan fungsi organisasi pemerintah. Tugas dan fungsi adalah alasan utama bagi keberadaan organisasi pemerintah. Tugas dan fungsi merupakan aktivitas dasar dan melekat yang melibatkan organisasi dan unit-unitnya. Berkaitan dengan desain organisasi, maka masing-masing tugas dan fungsi organisasi pemerintah tersebut perlu dilakukan analisis lebih lanjut. Analisis demikian perlu dilakukan agar ditemukan pemahaman mendalam (*insight*) mengenai ciri-ciri dasar tugas yang dilaksanakan dan pola alur pekerjaan. Selain itu, analisis terhadap tugas dan fungsi juga perlu dilakukan untuk mendapatkan deskripsi mengenai pengetahuan dan keterampilan apa yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi, penghargaan apa yang mestinya dapat ditawarkan oleh tugas dan fungsi, dan ketidakpastian yang terjadi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dimaksud.

Kedua, *the people*. Mengidentifikasi berbagai karakteristik penting dari sumber daya manusia aparatur (SDM aparatur) yang bertanggungjawab dalam rentang tugas pada pekerjaan inti (*core work*) merupakan *key issue*. Karena tugas pada pekerjaan inti tersebutlah, maka SDM aparatur yang dicari harus sesuai dengan *knowledge, skills*, pengalaman, ekspektasi, pola perilaku, dan demografik yang dibutuhkan.

Ketiga, *formal organizational arrangement*. Pengaturan organisasi secara formal meliputi struktur, proses, sistem, dan prosedur yang dikembangkan secara formal untuk mengatur pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi pemerintah secara sistematis guna memandu aktivitas SDM aparatur dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya agar konsisten terhadap strategi yang dicanangkan.

Kempat, *the informal organization*. Organisasi informal dalam kaitannya dengan organisasi pemerintah merupakan seperangkat panduan informal atau tidak tertulis yang pada umumnya merujuk pada budaya organisasi yang ada. Organisasi informal menyatu dalam pola proses-proses, praktik-praktik, dan hubungan-hubungan politik yang berisi *values, beliefs*, dan norma-norma perilaku yang diterima individu-individu yang bekerja pada organisasi. Sehubungan dengan hal itu maka panduan informal atau tidak tertulis tersebut berpengaruh sangat kuat terhadap perilaku kelompok dan individu-individu dalam organisasi yang bersangkutan.

Sebagaimana diuraikan di muka bahwa fokus utama *congruence model* adalah pada hubungan dan interaksi diantara komponen-komponen organisasi dan pada cara bagaimana hubungan tersebut mempengaruhi kinerja dan hasil. Kedua fokus utama *congruence model* tersebut merupakan proses transformasi organisasi. Antara tiap komponen-komponen organisasi terdapat berbagai tingkat kongruensi, yang ditentukan oleh sejauhmana kebutuhan, permintaan, tujuan, sasaran, dan/atau struktur satu komponen konsisten dengan kebutuhan, permintaan, tujuan, sasaran, dan/atau struktur komponen yang lain. Konsistensi sepasang komponen demikian inilah yang disebut dengan '*congruence* atau *fit together*.'

Transformasi komponen-komponen organisasi pemerintah berdasarkan *congruence model* dapat dirinci dalam konsistensi pasangan-pasangan sebagai berikut: pertama,

konsistensi SDM aparatur dengan pengaturan organisasi secara formal, meliputi pertanyaan: (a) Bagaimana kebutuhan SDM aparatur dapat dipenuhi dengan pengaturan organisasional?; (b) Apakah SDM aparatur mendukung cara memahami hubungan organisasional?; (c) Apakah terdapat kesamaan tujuan-tujuan antara SDM aparatur dan organisasi?

Kedua, konsistensi SDM aparatur dengan tugas & fungsi, meliputi pertanyaan: (a) Bagaimana kebutuhan SDM aparatur dapat dipenuhi dengan tugas & fungsi?; dan (b) Apakah SDM aparatur memiliki keterampilan dan kemampuan untuk memenuhi tekanan permintaan tugas & fungsi?

Ketiga, konsistensi SDM aparatur dengan organisasi informal, meliputi pertanyaan: (a) Bagaimana kebutuhan SDM aparatur dapat dipenuhi dengan organisasi informal?; dan (b) Bagaimana organisasi informal mengambil manfaat dari SDM aparatur yang konsisten dengan tujuan informal?

Keempat, konsistensi tugas & fungsi dengan pengaturan organisasi secara formal, meliputi pertanyaan: (a) Apakah pengaturan organisasional memadai untuk memenuhi tekanan permintaan dari tugas & fungsi?; dan (b) Apakah pengaturan organisasional memotivasi perilaku yang konsisten dengan tekanan permintaan tugas & fungsi?

Kelima, konsistensi tugas & fungsi dengan informal, meliputi pertanyaan: (a) Apakah hubungan organisasi informal memudahkan tindakan untuk melaksanakan tugas dan fungsi?; dan (b) Apakah hubungan organisasi informal membantu memenuhi tekanan permintaan dari tugas dan fungsi?

Keenam, konsistensi pengaturan organisasi secara formal dengan organisasi informal, meliputi pertanyaan: Apakah tujuan, penghargaan, dan hubungan organisasi informal konsisten dengan tujuan, penghargaan, dan hubungan organisasi formal?

Dalam hipotesis *congruence model* dinyatakan bahwa apabila pasangan-pasangan komponen tersebut menunjukkan konsistensi/kongruensi/fit yang semakin besar, maka suatu organisasi akan semakin efektif.

D. PENUTUP

Dalam hampir satu dekade terakhir, tidak ada satupun institusi pemerintahan di Indonesia yang tidak mengalami perubahan secara signifikan dari pengaruh perubahan lingkungan eksternalnya. Struktur kelembagaan pemerintah pusat dan daerah berubah, komposisi dan proporsi jabatan struktural pemerintah pusat dan daerah semakin membesar, dan masih banyak hal lain yang mengalami perubahan. Dalam pada itu, dari begitu banyaknya perubahan yang signifikan, terdapat satu hal yang tidak mengalami perubahan signifikan tetapi eksistensinya sangat penting dan menjadi 'problema kritis' hingga detik ini, yaitu fungsi pemerintah.

Di sisi yang berbeda, masyarakat bangsa ini juga mengalami perubahan, baik dalam berpikir, bersikap, maupun bertindak. Hal ini mengemuka seiring dengan beranjak dewasanya usia bangsa, sejalan dengan perubahan global yang semakin cepat, dan seiring dengan deras arus informasi yang tanpa henti menginspirasi warga negara untuk memperoleh pelayanan berarti dari jajaran aparatur pemerintah. Berbagai ragam tuntutan masyarakat dimaksud selayaknya dianggap sebagai peluang strategik (*strategic opportunities*) yang akan mengantarkan organisasi pemerintah menuju pada keunggulan daya saing.

Berkaitan dengan reformasi kebijakan dan manajemen pelayanan publik, salah satu prinsip penting yang perlu dikembangkan adalah prinsip *steering rather than rowing*. Prinsip ini menekankan bahwa pemerintah tidak harus secara terus menerus bekerja sendiri, dan saat ini mengubah cara kerja pemerintah dalam ranah pelayanan publik,

sehingga tujuan pelayanan dapat dicapai dengan lebih baik. Paradigma baru di bidang pelayanan dimaksud secara signifikan mempengaruhi cara pandang konvensional terhadap peran pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik.

Dalam upaya meningkatkan kinerja organisasi maupun dalam rangka mengantisipasi perubahan lingkungan, organisasi pemerintah --Pusat dan Daerah-- harus mampu melakukan perubahan *organizational behavior*-nya secara terus menerus sejalan dengan tuntutan yang berkembang. Berkaitan dengan hal itu, maka organisasi pemerintah - Pusat dan Daerah - perlu mendesain organisasinya dengan rancangan arsitektur organisasi yang sesuai dengan berbagai karakteristik penghuninya. Mencermati hal ini, *the Congruence Model of Organizational Behavior* yang ditawarkan Nadler & Tushman dapat dijadikan 'choice' untuk mentransformasi komponen-komponen penting organisasi pemerintah Pusat dan Daerah menuju pada kinerja dan hasil yang diharapkan.

REFERENSI

- Djamin, Awaloedin. 1994. *Penyempurnaan Aparatur dan Administrasi Negara RI: Evaluasi Dasawarsa I dan Prospeknya*. Jakarta: Yayasan Pembina Manajemen Lembaga Administrasi Negara.
- Faozan, Haris & Mansoer, Muzani M. 2008. *Organisasi Pemerintahan Daerah*. dalam Adi Suryanto (Editor), *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah-Lembaga Administrasi Negara.
- Faozan, Haris. 2005. *Bureaucratic Structure Perestroika: Memperbarui Lahan Bagi Pertumbuhan Kinerja Kelembagaan Pemerintah*. Jurnal Ilmu Administrasi- STIA-LAN Bandung, Vol 2 (4), 2005, h. 335-346.
- Faozan, Haris. 2007a. *Menyikapi Isu Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah di Tengah Lompatan Kolaborasi Strategik Global: Sebuah Prognosa Awal*. Jurnal Ilmu Administrasi- STIA-LAN Bandung, Vol. 4. No. 1, 2007.
- Faozan, Haris. 2007b. *Reformasi Kebijakan dan Manajemen Pelayanan menuju Terwujudnya Daya Saing Birokrasi*. dalam Tri Widodo W. Utomo dan kawan-kawan (Perumus-Tim 11), *Reaktualisasi Peran Lembaga Administrasi Negara di Masa Mendatang: Pokok-pokok Pikiran LAN Menjawab Tantangan Perubahan*. Samarinda: PKP2A III-LAN.
- Nadler, David A. & Tushman, M. L. 1997. *Competing by Design: The Power of Organizational Architecture*. New York: Oxford University Press.
- Nadler, David A. 1998. *Champions of Change: How CEOs and Their Companies Are Mastering the Skills of Radical Change*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Nadler, David A., Gerstein, Marc. S., Shaw, Robert B., and Associates. 1992. *Organizational Architecture: Designs for Changing Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan-Lembaga Administrasi Negara. 2006. *Laporan Kajian Efisiensi dan Efektivitas Kelembagaan Pemerintah*, Jakarta: PKKK-LAN.