

BUREAUCRATIC STRUCTURE PERESTROIKA: MEMPERBARUI LAHAN BAGI PERTUMBUHAN KINERJA KELEMBAGAAN PEMERINTAH

Oleh:
Haris Faozan¹

Abstract

Bureaucracy as a terminology began to be widely known after Max Weber (1864-1920) introduced a model of organization known as bureaucratic organization. In his elaboration, Weber states that the form of bureaucratic organization is a type of organization that most fits the characteristics of industrial society in the late 19th century, both public and private sectors. The bureaucratic structure has existed for almost 100 years and, of course, it now requires some adjustments here and there in order to make its existence intact as Max Weber intended in building such phenomenal theory of bureaucracy. The structure of quality public sector is the one able to adjust to endless challenges. Such adjustable structure will enable public sector performance to grow and proliferate optimally. It is, therefore, necessary to keep readjusting certain dimensions of such organizational structure as complexity, formalization and centralization to the present conditions.

A. Pendahuluan

Birokrasi (*bureaucracy*) dalam konteks pemerintahan, merujuk pada badan-badan pemerintah yang melaksanakan kebijakan atau mandat. Badan-badan pemerintah dimaksud pada waktu lalu disebut sebagai biro-biro yang melaksanakan tugas-tugas pemerintah. Mengingat birokrasi bertanggungjawab pada implementasi kebijakan publik, maka studi atau kajian manajemen dan perilaku birokratik dikenal dengan istilah *public administration* (Taylor, 2003). Selanjutnya dinyatakan Taylor menyatakan: “*Since the work of public administration scholars is geared toward the more “practical” side of government activity (management, efficiency), their work has historically had a greater impact on government officials than political scientists*”². Dari apa yang dikatakan Taylor tersebut, terlihat bahwa hasil kerja para pakar mempunyai pengaruh yang cukup besar pada para pegawai pemerintah.

Istilah birokrasi sendiri mulai dikenal meluas setelah Max Weber (1864-1920) memunculkan sebuah model organisasi yang dikenal dengan “*bureaucratic organization*”. Dalam uraiannya, Weber menjelaskan bahwa bentuk organisasi birokratik merupakan jenis organisasi yang memiliki karakteristik paling sesuai bagi *industry society* di akhir abad ke-19, baik bagi organisasi pemerintahan maupun organisasi bisnis (Atmosudirdjo, 1996). Model organisasi birokratik merupakan model paling umum bagi organisasi sektor publik maupun privat di penjuru dunia hingga detik ini. Disadari atau tidak, hingga kini bentuk organisasi birokratik masih melekat sangat kuat, baik pada organisasi pemerintah, nirlaba, bahkan swasta berskala besar sekalipun. Sehubungan dengan uraian tersebut, pertanyaan yang layak diangkat adalah “mengapa terminologi birokratis tampak begitu mengganggu dan membuat tidak nyaman bagi sebagian atau bahkan mungkin seluruh pihak pemerintah?”.

¹ Drs. Haris Faozan, MSi. adalah Peneliti pada Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan (PK3-LAN), dan Dosen pada STIA-LAN Jakarta. E-mail: <gunay_haris@yahoo.com>

² MLMLA 6393 “The Philosopher Bureaucrat”. Summer I 2002. Dr. Jon R. Taylor. Lihat di <http://www.stthom.edu/political/taylor/philsyll.htm>

Mencermati perkembangan konsep dan teori organisasi dalam kurun waktu 20 tahun terakhir ini, kita mengetahui bermunculannya berbagai bentuk struktur atau jenis organisasi, dari struktur sederhana (*simple structure*), struktur matriks, hingga *learning organization*. Mencermati perkembangan tersebut, kerap kali kita terkesima dan seringkali terjebak (*trapped*) dalam pemakaian terminologi struktur atau jenis organisasi yang ditawarkan. Sementara itu, hampir sebagian besar anggota organisasi, baik pemerintah, nirlaba, maupun swasta kurang menyadari pentingnya teori organisasi secara *holistic* dan *integrated*, dan lebih mikro khususnya mengenai struktur dan disain organisasi.

Paper ini menggunakan pendekatan teori organisasi dan diangkat dengan maksud untuk mencari format baru/modifikasi struktur birokratik dan karakter birokrasi yang mampu menumbuhkan kembali kinerja organisasi sebagaimana Max Weber pertama kali membangun teori birokrasi. Untuk sampai pada solusi tersebut, bahasan paper ini akan diawali dengan eksistensi birokrasi dan efektivitas pemerintahan. Selanjutnya pembahasan akan mengupas perlunya melakukan *perestroika* struktur birokratik menjadi birokrasi yang lebih *adjustable* sebagai langkah awal membangun strategi dan budaya baru dalam rangka meningkatkan kinerja kelembagaan pemerintah. Paper akan ditutup dengan kesimpulan.

B. Eksistensi Birokrasi dan Efektivitas Pemerintahan

Pemahaman mengenai terminologi efisiensi dan/atau efektivitas kelembagaan pemerintah (*governmental organization efficiency and/or effectiveness*) dari waktu ke waktu mengalami perkembangan (lihat Li, 2002; Hatry, 1978; Xia, 1996). Dari perspektif manajemen, menurut Li (2002), efisiensi merujuk pada rasio output dibanding input atau rasio kerja dibanding waktu. Lebih dari itu, efisiensi dipandang dari sisi lebih luas, yang menurut Xia (1996) mencakup kualitas, hasil, manfaat dan sejenisnya. Pandangan mengenai efektivitas kelembagaan pemerintah muncul dari Felshental (1980) yang memfokuskan pada pentingnya stabilitas dan kepastian operasi kelembagaan, penghargaan yang tinggi pada tingkat koordinasi dan pengendalian sistem (*system control*), konsistensi dan reliabilitas dalam informasi dan responsivitas pada masalah-masalah proses internal.

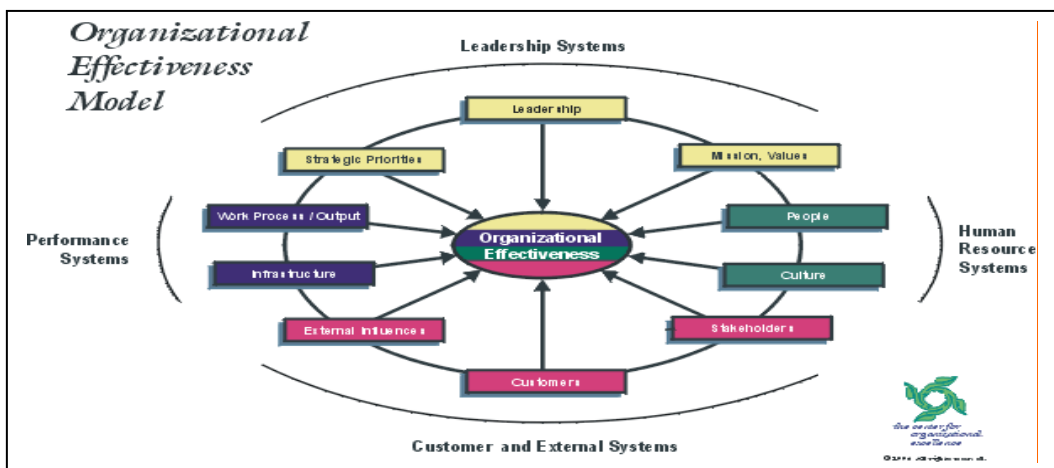
Dalam kaitannya dengan ukuran kinerja yang berhasil (*the measures of successful performance*), Hatry (1978) berargumentasi bahwa hal tersebut terkait dengan efisiensi kelembagaan pemerintah yang indikatornya adalah sejauhmana pemerintah menghasilkan output yang seharusnya (*given output*) dengan sumberdaya yang terbatas, dan efektivitas dengan indikator jumlah produk akhir (*the amount of end product*) dan pelayanan riil yang disediakan pemerintah untuk public (*the real service to the public that government is providing*). Pendapat berbeda muncul dari Golembiewski (1969) yang menyatakan bahwa indikator yang sesuai untuk efektivitas kelembagaan pemerintah yaitu tingkat keterbukaan lembaga, kepercayaan, tanggungjawab bersama dan *self-direction*, yang kesemuanya itu merupakan pengembangan sumber daya manusia secara menyeluruh dalam sebuah organisasi.

Penulis lain yang menyoroti efisiensi dan efektivitas pemerintah adalah Ziblat dan O'Dwyer (2003) dimana konsep keduanya dirangkum dan disebutnya "*the quality of governance*". Konsep efisiensi pemerintah yang dieksplorasi merujuk pada konsep yang digunakan oleh para ekonom sektor publik --yang membedakan antara kinerja sektor public (*public sector performance*) dan efisiensi sector public (*public sector efficiency*). Dalam kajiannya, mereka merujuk pendapat Stiglitz, dimana kinerja sektor publik mengacu pada hasil (*outcome*) dari kegiatan sektor publik, dan efisiensi mengacu pada hasil (*outcome*) dalam kaitannya dengan sumberdaya yang digunakan. Selain itu, mereka juga merujuk

pendapat Wilensky, yang mendefinisikan efisiensi pemerintah sebagai “*how many it takes to deliver a given value of service and cash*”. Dari pendapat tersebut, Ziblat dan O’Dwyer (2003) mengukur konsep efisiensi dengan cara “*dividing the broadest comparable measure of social spending –social security plus education – by the number of government civilian employees*”.

Selanjutnya, untuk mengukur efektivitas pemerintah, Ziblat dan O’Dwyer (2003) menggunakan metodologi yang digunakan oleh Kauffmann, Kraay, dan Zoido-Lobatan, dimana ukuran efektivitas berdasarkan survey yang menilai “*perceptions of the quality of public service provision, the quality of the bureaucracy, the competence of civil servant, the independence of the civil service from political pressure, and the credibility of the government’s commitment to policies*”. Efisiensi dan efektivitas organisasi secara umum dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor lingkungan --baik dari internal maupun eksternal. Ini berarti bahwa faktor lingkungan berpengaruh tersebut sangat kompleks dan membutuhkan perhatian anggota organisasi, khususnya pimpinan (*management*). Sebuah model efektivitas organisasi (*organizational effectiveness model*) telah dikembangkan oleh Stephen Goodrich (2000), CEO dan pendiri *The Center for Organizational Excellence* (COE).

Gambar 1.
Organizational Effectiveness Model



Sumber: Stephen Goodrich dalam <http://www.center4oe.com>.

Model yang dikembangkan COE merupakan panduan pendekatan analitis dan holistik untuk mencapai dan meningkatkan kinerja organisasi pada umumnya dan khususnya perusahaan. Model tersebut mendefinisikan hubungan diantara empat sistem –yang terdiri dari sepuluh elemen kunci organisasi, yaitu:

1. *Leadership System*:
 - *Strategic Priorities*
 - *Leadership*
 - *Mission and Values*
2. *Human Resource System*
 - *People*
 - *Culture*
3. *Customer and External system*
 - *Customers*

- *Stakeholders*
- *External Influences*
- 4. *Performance System*
 - *Audit Process/Outputs*
 - *Infrastructures*

Goodrich (2000) menjelaskan bahwa pendekatan holistik tersebut menuntut sebuah organisasi untuk fokus pada perlunya inter-relasi di dalam sebuah organisasi. Hal demikian diperlukan untuk memastikan bahwa organisasi tidak terkotak-kotak dan tidak melakukan tindakan secara acak yang tidak memberikan kontribusi optimal kepada organisasi secara keseluruhan.

Pada organisasi nirlaba, menurut beberapa peneliti (Knauff, Berger, and Gray, 1991; Powell, 1987; Picker, 1994; Gies, Ott, and Shafritz, 1990), terdapat lima karakteristik yang terkait dengan efektivitas organisasi, yaitu:

1. *a vital mission*
2. *a well-organized board with able, involved members*
3. *capable, strong leadership*
4. *motivated volunteers and staff*
5. *solid finance, including reliable and diverse revenue streams*

Namun demikian, menurut beberapa peneliti lain, karakteristik tersebut memiliki kesenjangan dalam kemampuan mereka untuk mempromosikan keberhasilan jangka panjang. Dengan memfokuskan pada pengembangan organisasi, Letts, Ryan, dan Grossman (1999) menyatakan bahwa terdapat tiga elemen efektivitas organisasi nirlaba yang berpengaruh pada kinerja jangka panjang, yaitu:

1. *the capacity to deliver a program successfully and have an impact*
2. *the ability to implement expanded program*
3. *the capacity to adapt programs and practices to achieve the mission*

Meskipun banyak organisasi nirlaba mengembangkan karakteristik atau elemen yang dipandang mampu memicu efektivitas organisasi, namun pada umumnya hadirnya kendala kadang tidak bisa dihindari. Kendala tersebut menurut (Heuer, 1999) meliputi:

1. *disinterest in funding program development*
2. *separation of ideas and implementation*
3. *reluctance of board to deal with difficulties*
4. *time limitation*
5. *technological advances*
6. *unilateral strategies*
7. *organizational culture*

Sementara itu, efisiensi dan efektivitas bagi organisasi pemerintah menunjukkan cakupan dan skala yang jauh lebih luas serta permasalahan yang lebih komprehensif dan rumit. Tolok ukur efisiensi dan efektivitas kelembagaan pemerintah antara satu negara dengan negara lain mungkin berbeda karena hal tersebut sangat tergantung bagaimana masyarakat (*society*), *private sector*, dan/atau pemerintah (*government*) memandang kedua terminologi dimaksud. Yang pasti adalah bahwa untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas kelembagaan pemerintah bagi setiap pemerintahan suatu negara bukanlah pekerjaan sederhana, apalagi dalam menghadapi tantangan abad 21 sekarang ini.

United States General Accounting Office (2003:14) menyatakan bahwa "*The key to effective public management in the 21st century is to ensure that organizations have the characteristics and capabilities needed to effectively influence and leverage partners, people, processes, and technology to achieve results*". Pernyataan tersebut menggambarkan bahwa

orientasi efektivitas kelembagaan pemerintah diarahkan pada cakupan dan tujuan yang luas, bukan penguatan birokrasi *an sich*.

Dalam kaitan tersebut, beberapa factor yang berpengaruh terhadap efisiensi dan efektivitas (kinerja tinggi) pemerintah, menurut *United States General Accounting Office* (2003) mengarah pada reformasi manajemen pemerintahan, yaitu:

1. *cultural transformation*
2. *hierarchical management approach*
3. *process-oriented ways of doing business*
4. *human resource learning*
5. *major programs and operations*

Sehubungan dengan itu, *United States General Accounting Office* (2003:15) memandang bahwa *strategic human capital management* merupakan hal terpenting dalam transformasi budaya lembaga-lembaga pemerintah.

"It is a vital element to success of any government restructuring efforts, whether within an existing agency or across current agency boundaries. People are an agency's most important organizational asset. An organization's people define its character, affect its capacity to perform, and represent the knowledge base of organization. Human capital issues have been a focus of this Congress and certainly this Subcommittee. They will require continuing attention:"

Permasalahan efektivitas lembaga-lembaga pemerintah mungkin merupakan kondisi umum atau biasa terjadi di pemerintahan negara-negara berkembang atau bahkan negara-negara pada kondisi transisi. Contoh yang relevan dapat dilihat adalah kasus Pemerintahan China. Di China, permasalahan efisiensi dan efektivitas kelembagaan pemerintah juga menjadi sorotan tajam bagi kalangan akedemisi. Seiring dengan masa transisi, sorotan terhadap kinerja kelembagaan pemerintah semakin gencar. Hal ini ditunjukkan melalui terbitnya berbagai jurnal bidang *public administration*.

Salah satu tulisan yang menyoroti *administrative efficiency* adalah Ping Li dari Shantou University, dengan mengangkat judul *"Thoughts on the enhancement of China's governmental administrative efficiency after the entrance into WTO with view on reform in China's government leadership system"*. Menurut Li (2002) banyak hal yang menyebabkan efisiensi pemerintahan (*administrative efficiency*). Di satu sisi, terdapatnya masalah gagasan atau *style* para pejabat (*leading personnel*). Di sisi lain terdapatnya masalah dalam sistem kepemimpinan, seperti misalnya *presence of overlapping*, dan organisasi yang berkelebihan pegawai, sistem dan peraturan yang tidak berjalan, dan tidak adanya tugas dan tanggungjawab yang didefinisikan secara jelas. Li menggarisbawahi bahwa norma-norma organisasi sebagai bagian kepemimpinan organisasi merupakan akar penyebab inefisiensi pemerintahan (*administrative inefficiency*).

Li (2002) menguraikan lebih lanjut bahwa eksistensi *governmental leadership system* pada esensinya bertujuan untuk menata kelembagaan, merupakan demarkasi kewenangan pemerintahan dalam mengimplementasikan kehendak dan fungsi kepemimpinan, berfungsi melibatkan seluruh tingkat organisasi, *span of control*, dan merupakan demarkasi tugas dan tanggung jawab serta kewenangan diantara berbagai departemen di bawah institusi yang dipimpin. Selain itu termasuk juga hubungannya dengan institusi lain dalam koridor tugas dan kewenangannya.

Kasus pemerintahan China tersebut, apabila dicermati secara mendalam, memberikan gambaran yang tidak berbeda sebagaimana diutarakan oleh para pakar Barat sebelumnya. Permasalahan efisiensi dan efektivitas pemerintahan lebih ditekankan pada masalah *governmental leadership system* yang didalamnya mencakup kemampuan membagi tugas, tanggungjawab dan kewenangan institusi-institusi pemerintah. Adalah menarik untuk

dicermati lebih jauh mengapa keadaan seperti itu hingga saat ini tetap eksis. Mungkin kasus *administrative inefficiency* pemerintahan China di atas dapat dijadikan pelajaran, perbandingan, dan/atau pengalaman pemerintahan kita dewasa ini. Sementara ini, pemerintahan China telah mulai melakukan berbagai penataan kelembagaan pemerintahan, baik pusat maupun daerahnya dalam berbagai aspek vital terkait dalam rangka peningkatan kinerja pemerintahan.

C. *Perestroika* Struktur Birokratik Menjadi Struktur yang Lebih *Adjustable*

Menurut Evans dan Rauch, struktur otoritas birokratik telah dikenal hampir sejak 100 tahun lalu³. Hal ini memberikan pemahaman kepada kita bahwa struktur birokratik menunjukkan eksistensinya secara luar biasa, *survive* hingga detik ini. Dalam sebuah riset lintas bangsa, Evans dan Rauch menunjukkan bahwa struktur otoritas birokratik mampu memfasilitasi pertumbuhan ekonomi bangsa, meskipun pada akhirnya mereka menyarankan perlunya perhatian lebih banyak bagi pengambil keputusan untuk membangun birokrasi yang lebih baik. Hasil riset ini memberikan pesan bahwa struktur otoritas birokratik membutuhkan penyesuaian atau modifikasi sehingga hasil kinerja suatu bangsa menunjukkan kinerja signifikan.

Dalam skala lebih mikro, yaitu pada level kelembagaan pemerintah, struktur birokratik pun perlu disesuaikan dan dimodifikasi sejalan dengan perubahan lingkungan (internal dan eksternal). Patut disadari sepenuhnya bahwa sebuah konsep dengan usia hampir 100 tahun, tidak mungkin dapat dipakai seluruhnya atau dengan kata lain "ditelan mentah-mentah". Sementara di sisi lain, kita semua menyadari bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi mengalami perkembangan sangat pesat, yang secara absolut berpengaruh signifikan terhadap eksistensi dan kinerja sebuah organisasi pemerintahan.

Struktur organisasi, menurut Lubis & Huseini (1987), merupakan bentuk organisasi yang dirancang dengan memperhatikan akibat dari pengaruh keseluruhan faktor (lingkungan, ukuran organisasi, teknologi organisasi, sasaran yang ingin dicapai organisasi) secara bersama. Lebih mikro, Atmosudirdjo (1996) mengartikan struktur organisasi sebagai jumlah total cara-cara (*ways*) melakukan pembagian kerja menjadi beraneka ragam tugas dan mencapai koordinasi tugas-tugas tersebut diantara pola-pola interaksi yang terdapat atau terjadi diantara para anggota organisasi melalui formalisasi (penegasan secara formal).

Merujuk pada pendapat para ahli tersebut, maka 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 mampu meningkat dari waktu ke waktu.

Sebagaimana dikutip Fred R. David (2005), Wayne Leonard, CEO Entergy mengatakan: "*The biggest levers you've got to change a company are strategy, structure, and culture. If I could pick two, I'd pick strategy and culture.*" Di dalam pernyataan ini seakan-akan tersirat bahwa struktur organisasi apapun dan bagaimanapun bukan menjadi masalah, dimana strategi dan budaya akan dapat dikembangkan dengan baik. Namun fakta menunjukkan bahwa struktur atau bentuk organisasi tidak bisa ditetapkan secara gegabah. Banyak faktor yang

³ <http://sociology.berkeley.edu/faculty/evans/burperf.html>

perlu dipertimbangkan secara matang, sehingga strategi dan budaya yang akan dirancang dan dibangun dapat diwujudkan. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, David (2005) mengatakan: *“Strategies designed to improve on a firm’s weaknesses and turn to strengths”,* sementara budaya organisasi merupakan *“pattern of behavior developed by an organization as it learns to cope with its problem of external adaptation and internal integration...is considered valid and taught to new members.”*

Kelembagaan pemerintah di Indonesia belum menunjukkan kinerja secara optimal karena banyaknya kelemahan (*weaknesses*) yang melekat pada seluruh sistem manajemen pemerintahan. Apabila dicermati, pokok permasalahan belum optimalnya kinerja kelembagaan pemerintah bermuara pada lemahnya strategi pengembangan kelembagaan pemerintah, dimana resistensi terhadap norma-norma dan paradigma perubahan sangat tinggi (Faozan, 2004). Dengan mencermati perubahan yang terjadi, strategi pengembangan organisasi (*organization development strategy*) semestinya ditujukan pada pengembangan sinergisme tiga strategi utama, yaitu struktural, perilaku, dan teknikal sehingga organisasi pemerintah mampu beradaptasi dan fleksibel terhadap perubahan.

Dalam studi tentang disain dan struktur organisasi dikenal beberapa dimensinya, yaitu kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi. Di 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 kewenangan dalam pengambilan keputusan cenderung berada pada pusat kekuasaan. Keadaan-keadaan inilah yang secara luar biasa menjadi pemicu menguatnya citra negatif birokrasi dalam pemerintahan pada umumnya.

Sesungguhnya, karakteristik model birokrasi yang dibangun oleh Max Weber pada esensinya memiliki beberapa keunggulan yang masih dapat diterapkan di dalam kelembagaan pemerintah saat ini, sementara beberapa hal lain yang dirasa tidak sesuai dengan kondisi kekinian perlu dimodifikasi 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 yang 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. Yang perlu diperhatikan dalam konteks pembagian tugas secara jelas 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 pemerintah 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 membahayakan bagi eksistensi organisasi pemerintahan ke depan.

Gambar 2
Pergeseran Model Struktur Birokratik menuju Model Struktur *Adjustable*
(Perspektif Dimensi-dimensi Struktur Organisasi)

Model Struktur Birokratik		Model Struktur <i>Adjustable</i>
Kompleksitas Diferensiasi (<i>Complexity</i>)		
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diferensiasi vertikal dan horizontal tinggi dan gemuk ➤ Jabatan-jabatan struktural yang diciptakan kurang memperhatikan mekanisme koordinasi dalam implementasi tugas dan fungsi ➤ Struktur organisasi dibangun berdasarkan aspirasi yang kurang memadai 	➔	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diferensiasi vertikal dan horizontal dibuat datar dan ramping ➤ Jabatan-jabatan structural yang diciptakan merupakan satu kesatuan yang utuh untuk mencapai visi, tujuan dan sasaran organisasi secara terpadu ➤ Struktur organisasi dibangun berdasarkan visi sukses yang jelas
Formalisasi Penataan (<i>Formalization</i>)		
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formalisasi penataan (aturan, prosedur dan sebagainya) terpusat berdasarkan prosedur yang seragam ➤ Aturan-aturan diciptakan untuk memastikan suatu respon sesuai dengan kebiasaan rutin ➤ Menilai kinerja berdasarkan proses-prosesnya ➤ Pengawasan dan pengecekan pekerjaan dilakukan setelah selesainya pekerjaan 	➔	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formalisasi penataan (aturan, prosedur dan sebagainya) didesentralisasikan berdasarkan satu tujuan melalui nilai-nilai bersama dan kerangka kerja yang lebih luas ➤ Menyediakan kerangka kerja yang mampu memberikan kebebasan respon terhadap tantangan (<i>challenges</i>) yang berkembang ➤ Menilai kinerja berdasarkan hasil yang dicapai ➤ Pengawasan dan pengecekan kualitas pekerjaan dilakukan sejak awal
Sentralisasi Kewenangan (<i>Centralization</i>)		
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kewenangan berada pada pusat kekuasaan ➤ Pegawai dipandang sebagai beban atau bahkan sumber kesalahan ➤ Tujuan dan sasaran didefinisikan dengan fungsi-fungsi yang ada 	➔	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kewenangan didesentralisasikan pada pimpinan di bawahnya secara menyeluruh ➤ Pegawai dipandang sebagai asset bernilai dan sumber kreativitas ➤ Tujuan dan sasaran didefinisikan dengan <i>strategic issues</i>

Sebagaimana diuraikan di muka, bahwa efisiensi dan efektivitas pemerintah dipengaruhi oleh faktor lingkungan baik internal maupun eksternal. Dari sisi internal permasalahan yang kerap kali muncul adalah masalah struktur organisasi yang tinggi, gemuk dan kaku, serta sistem kepemimpinan (*leadership system*) yang *out of date*. Struktur organisasi birokratik yang mengakar sangat kuat dalam pemerintah perlu dimodifikasi dan disesuaikan dengan kondisi kekinian agar pemerintah mampu meningkatkan kinerja secara signifikan. Gambar 2 menunjukkan pergeseran yang perlu dilakukan terhadap

model struktur birokratik menjadi model struktur yang *adjustable* ditinjau dari sisi dimensi-dimensi struktur organisasi.

Menggeser paradigma struktur birokratik menjadi struktur yang lebih *adjustable* adalah suatu keharusan apabila pemerintah menghendaki adanya pertumbuhan kinerja secara terus menerus⁴. 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, bahkan Pemerintah Daerah.

Mencermati perkembangan terakhir komposisi Kabinet Indonesia Bersatu, dapat sama-sama kita amati bahwa sesungguhnya susunan yang dirancang belum merujuk pada hasil kajian yang memadai. Hal ini berdasarkan fakta bahwa sampai saat ini belum ada satupun instansi pemerintah atau lembaga lain yang melakukan audit tugas dan fungsi Departemen, Kantor Kementerian Negara, dan LPND⁵. Kondisi demikian adalah sifat khas model struktur birokratik, dimana 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*". Karakter demikian jelas membutuhkan penyesuaian menjadi struktur organisasi bervisi sukses yang jelas (*clear success vision*) dengan memperhatikan secara jeli *strategic issues* yang berkembang.

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 kreativitas 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 di republik ini, telah berakibat sangat buruk bagi level-level manajer yang berada di bawahnya dalam pengambilan keputusan, walaupun keputusan sepele sekalipun. Kewenangan dan pengambilan keputusan terpusat sebagaimana terdapat pada struktur birokratik dewasa ini pada umumnya telah menciptakan manusia-manusia robot yang mampu

⁴ Yang dimaksud Pemerintah dalam konteks ini adalah seluruh instansi pemerintah di bawah kendali Presiden.

⁵ Lihat juga pernyataan Kwik Kian Gie, Audit dan Penataan Kembali Organisasi Birokrasi dalam Kompas, 26 Maret 2005, dan Farid Prawiranegara, Usulan untuk MENPAN: Restrukturisasi dan Korupsi, dalam Kompas 24 Maret 2005.

mempersalahkan kado mainan bagi para atasnya. Dari sini pulalah munculnya kesalahkapan, 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.

D. Penutup

Menciptakan efisiensi dan efektivitas atau kinerja optimal bagi instansi pemerintah merupakan pekerjaan yang sangat menantang. Efisiensi dan efektivitas atau kinerja optimum merupakan suatu akibat atau dapat dianalogkan dengan hasil panen. Salah satu hal yang berpengaruh terhadap kualitas dan kuantitas hasil panen adalah kualitas tanah atau lahan. Dalam konteks organisasi pemerintah, struktur organisasi dapat diibaratkan sebagai lahan pertanian atau perkebunan. Atau dengan kata lain, struktur organisasi yang berkualitas akan menghasilkan kinerja organisasi yang berkualitas.

Di dalam struktur organisasi pemerintah terdapat dimensi-dimensi penting yang mampu menentukan maju, diam, atau bahkan mundurnya organisasi tersebut. Dimensi-dimensi itu adalah *complexity*, *formalization*, dan *centralization*. Di dalam struktur birokratik yang pada umumnya dirujuk oleh instansi pemerintah, model *complexity*, *formalization*, dan *centralization* yang diberlakukan membutuhkan penyesuaian-penyesuaian agar mampu mengikuti perkembangan kekinian. Diferensiasi vertikal dan horizontal perlu disesuaikan berdasarkan *strategic issues* yang berkembang. Formalisasi aturan, kebijakan, prosedur dan sebagainya perlu dirancang secara komprehensif dan jelas dan dalam implementasinya didesentralisasikan kepada seluruh unit dibawahnya. Kewenangan perlu didesentralisasikan kepada seluruh unit yang ada, setelah sebelumnya dibuat kerangka kerja yang komprehensif dan jelas sehingga setiap unit tetap merujuk pada tujuan dan sasaran organisasi induknya. Pergeseran dari model struktur birokratik kepada model struktur yang *adjustable* tersebut akan menciptakan kemampuan instansi pemerintah dalam berpikir jauh ke depan, bersikap antisipatif, dan bertindak kreatif dan inovatif, bukannya reaktif atau menunggu dicambuk oleh Presiden, atau bahkan diancam oleh masyarakat bangsa negeri ini.

Referensi

- Atmosudirdjo, P., (1996), *Teori Organisasi dalam Ilmu Administrasi*. Jakarta, STIA-LAN Press.
- David, F. R., (2005), *Strategic Management: Concepts and Cases (10th edition)*, Prentice-Hall
- Faozan, H., (2004), Mengoptimalkan *Key Enablers of Innovation* sebagai *Key Leverages* Reformasi Birokrasi (sebuah tinjauan dari perspektif *organization development*), dalam Beberapa Catatan Mengemban Misi Reformasi Birokrasi dan Administrasi Negara pada Pemerintahan Baru Pasca Pemilu 2004, Idup Suhady dan Sugiyanto (eds). Lembaga Adminisrasi Negara, Jakarta.
- Felsenthal, D.S., (1980), *Applying The Redundancy Concept of Administrative Organization*. *Public Administration Review*, 40, 247-252.

- Gie, K.K., *Audit dan Penataan Kembali Organisasi Birokrasi*, Kompas 26 Maret 2005.
- Gies, D.L., Ott, J.S., and Shafritz, J.M., (1990), *The Nonprofit Organization: Essential Reading*. Wadsworth Publishing Company. Belmont, CA.
- Golembiewski, R.T. (1969). *Organization Development in The Public Sector: Perspective on Theory and Practice*, *Public Administration Review*, 29, 367-377.
- Hatry, H.P., (1978), *The Status of Productivity Measurement in The Public Sector*, *Public Administration Review*, 38, 28-33.
- Heuer, M., (1999), *Nonprofit Organizational Effectiveness: A Literature Review*, Washington DC, Innovation Network, Inc.
- Knauft, E.B., Berger, R.A., and Gray, S.T., (1991), *Profiles of Excellence*, San Francisco, Jossey-Bass Publisher.
- Letts, C.W., Ryan, W.P. and Grossman, A., (1999), *High Performance Nonprofit Organizations*, New York, John Wiley & Son.
- Li, Ping, (2002), *Thoughts on The Enhancement of China's Governmental Administrative Efficiency After The Entrance Into WTO with Views on Reform in China's Government Leadership System*, *Chinese Public Administration Review*, 1/1 (Jan/Mar 2002).
- Lubis, S.B.H dan Huseini, M., (1987), *Teori Organisasi: Suatu Pendekatan Makro*. Jakarta, Pusat Antar Universitas-Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia.
- Picker, L.A., (1992), *The Vision Thing*, The Baltimore Sun. July 13, 1992.
- Prawiranegara, F., *Usulan untuk MENPAN: Restrukturisasi dan Korupsi*, Kompas 24 Maret 2005.
- United States General Accounting Office, (2003), *Result-oriented Government: Shaping The Government to Meet 21st Century Challenges. A Report to the Subcommittee on Civil Service and Agency Organization, Committee on Government Reform, House of Representative*, Washington, DC.
- Xia, Shuzhang, (1996), *Studies on Governmental Administrative Efficiency*, Zhongshan University Press.
- Ziblat, D. and O'Dwyer, C., (2003), *Does Decentralization Make Government More Efficient and Effective?. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia Marriot Hotel, Philadelphia, August 28-31, 2003.*