

Flat Organization **pada Lembaga Pelayanan Publik**

Oleh:
Dwi Harsono
FIS UNY

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk membedah lebih dalam upaya untuk meningkatkan kualitas layanan publik yang dilakukan oleh birokrasi. Struktur birokrasi yang besar dan kaku dianggap sebagai biang keladi dari berbagai patologi birokrasi.

Bentuk organisasi pipih diharapkan lebih meningkatkan efisiensi dan efektivitas birokrasi. Hierarki yang pendek dan didukung oleh pemanfaatan teknologi informasi yang baik akan mengurangi peluang terjadi penyimpangan di samping meningkatkan koordinasi dalam tiap-tiap bagian birokrasi.

Dampaknya adalah peningkatan responsivitas birokrasi dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Muaranya adalah peningkatan kinerja dari birokrasi karena masyarakat juga ikut mengontrol pelaksanaan tugas-tugas yang dilaksanakan.

Kata Kunci: kualitas layanan, organisasi pipih, kinerja

Pendahuluan

Lembaga penyedia layanan publik sering disebut birokrasi. Masyarakat sebagai pengguna layanan apabila menghadapi pelayanan yang lama dan berbelit-belit sering menyebut layanan yang diberikan sangat birokratis. Pandangan negatif yang dimiliki masyarakat muncul sebagai akibat dari sangat *rigid* dan panjangnya prosedur yang harus dilalui. Wajar apabila kemudian masyarakat cenderung untuk masa bodoh apabila berurusan dengan lembaga pelayanan publik karena pan-

dangan negatif yang melekat padanya.

Pelayanan yang lama dan berbelit-belit yang kadang dihadapi oleh masyarakat karena struktur yang dimiliki memang menghasilkan prosedur yang demikian. Struktur organisasi yang berlapis membuat perjalanan proses pelayanan menjadi lebih banyak. Hal ini merupakan ciri khas dari birokrasi. Pembagian organisasi dan spesialisasi pekerjaan menuntut bentuk organisasi yang besar dan kaku.

Dimasa mendatang, bentuk organisasi yang besar dan kaku semakin kurang kondusif. Aspek kecepatan dan ketepatan layanan serta waktu yang dibutuhkan untuk setiap layanan menjadi ukuran dalam kualitas layanan yang diberikan. Oleh karena itu perlu adanya upaya terobosan yang bisa membentuk lembaga birokrasi yang mampu merespon setiap layanan bagi masyarakat dengan lebih cepat, tepat dan waktu sesingkat mungkin.

Struktur Lembaga Birokrasi

Peter Al Blau mengungkapkan birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang (Bintoro, 1995:71). Sedangkan secara ideal ciri-ciri struktur birokrasi diungkapkan oleh Weber:

1. Adanya pengaturan ataupun keorganisasian fungsi-fungsi resmi yang saling terkait, oleh aturan, yang menjadikan fungsi-fungsi resmi itu suatu kesatuan yang utuh.
2. Adanya pembagian kerja yang jelas dalam organisasi.
3. Adanya pengorganisasian yang mengikuti prinsip hierarki, yaitu tingkatan yang lebih rendah diawasi dan diatur oleh tingkatan yang lebih tinggi dalam bentuk

hierarki otoritas (*chain of command*).

4. Adanya sistem penerimaan dan penempatan karyawan (anggota organisasi) yang didasarkan kemampuan teknis, tanpa memperhatikan sama sekali koneksi, hubungan keluarga atau favoritisme.
5. Adanya pemisahan antara kepemilikan alat produksi maupun administrasi dari kepemimpinan organisasi.
6. Adanya obyektivitas dalam melaksanakan tugas yang berkaitan dengan suatu jabatan dalam organisasi.
7. Kegiatan administratif, keputusan-keputusan, dan peraturan-peraturan dalam organisasi selalu dituangkan dalam bentuk tertulis.

Tujuan utama dari ciri-ciri ideal birokrasi adalah untuk mencapai tingkat efisiensi tertinggi dalam kegiatan atau operasi organisasi. Organisasi birokratis, menurut Weber, dapat menjamin tercapainya alokasi sumber yang terbatas pada sebuah masyarakat yang kompleks. Salah satu wujudnya adalah keseragaman produk yang dihasilkan oleh organisasi (Lubis dan Huseini, 1987: 74-75).

Struktur organisasi merupakan bentuk organisasi, yang dirancang dengan memperhatikan akibat dari pengaruh keseluruhan faktor kondisi lingkungan, ukuran dan jenis teknologi yang digunakan dan sa-

saran yang hendak dicapai organisasi (*ibid*). Struktur birokrasi juga harus memperhatikan keempat faktor tersebut.

1. Faktor Kondisi Lingkungan

Lingkungan merupakan seluruh elemen yang terdapat diluar batas-batas organisasi, yang mempunyai potensi untuk mempengaruhi sebagian ataupun suatu organisasi secara keseluruhan. Elemen-elemen tersebut adalah industri, bahan baku, tenaga kerja, keuangan, pasar, teknologi, kondisi ekonomi, kebijakan pemerintah, dan kebudayaan. Dengan demikian elemen lingkungan yang mempengaruhi birokrasi sangat banyak karena kegiatan birokrasi bisa merambah ke segala elemen yang bersentuhan dengan berbagai aspek kehidupan masyarakat dan menjangkau masyarakat hingga ke pelosok daerah terpencil. Hal utama yang harus diperhatikan birokrasi adalah pengaruh lingkungan tersebut bisa membahayakan birokrasi dalam mencapai tujuannya atau tidak.

Pengaruh lingkungan terhadap organisasi dapat dianalisis melalui dua dimensi yaitu melalui kompleksitas dan stabilitasnya. Kedua dimensi ini menentukan besarnya tingkat ketidakpastian lingkungan yang harus dihadapi oleh organisasi. Organisasi harus

mampu meng-hadapi ketidakpastian lingkungannya.

Ketidakpastian (*uncertainty*) lingkungan menunjukkan keadaan dimana pimpinan organisasi tidak mempunyai informasi yang cukup mengenai keadaan lingkungannya, sehingga akan mengakibatkan timbulnya kesulitan dalam memperkirakan perubahan-perubahan lingkungan yang akan terjadi. Ketidakpastian ini menyebabkan tindakan-tindakan yang akan diambil oleh organisasi mempunyai resiko kegagalan yang tinggi.

Kompleksitas (keragaman) lingkungan menunjukkan heterogenitas atau banyaknya elemen-elemen eksternal yang berpengaruh terhadap berfungsinya suatu organisasi. Lingkungan terdiri dari jenis lingkungan yang sangat kompleks hingga lingkungan yang sangat sederhana, dimana hanya ada sedikit elemen lingkungan yang berpengaruh terhadap organisasi. Suatu lingkungan dinyatakan sebagai lingkungan yang sederhana jika hanya ada paling banyak 3 atau 4 elemennya yang berpengaruh terhadap organisasi.

Stabilitas lingkungan menggambarkan kecepatan perubahan yang terjadi pada elemen-elemen lingkungan. Lingkungan terdiri dari jenis lingkungan yang sangat stabil hingga lingkungan yang sangat tidak stabil. Lingkungan

dinyatakan sebagai stabil apabila elemen-elemennya jarang sekali mengalami perubahan, sehingga keadaan lingkungan boleh dianggap tetap selama bertahun-tahun.

Birokrasi memiliki lingkungan yang beragam. Heterogenitas lingkungan birokrasi sangat tinggi terutama apabila dihadapkan dengan layanan di daerah perkotaan. Masyarakat perkotaan memiliki keragaman yang sangat tinggi terutama dikaitkan dengan elemen-elemen lingkungan yang berpengaruh terhadap organisasi. Berbeda halnya dengan masyarakat pedesaan yang ada di pelosok daerah. Daerah pedesaan cenderung memiliki tingkat heterogenitas yang rendah karena elemen lingkungan yang dimilikinya sedikit.

Stabilitas lingkungan birokrasi terutama di daerah perkotaan dapat dikategorikan tidak stabil dibandingkan dengan daerah pedesaan. Aksesibilitas yang lebih baik di daerah perkotaan memudahkan masyarakat memperoleh informasi secara cepat. Hal ini berakibat kecepatan terjadi perubahan di daerah perkotaan lebih tinggi. Mengingat daerah pedesaan memiliki tingkat aksesibilitas terhadap informasi yang sifatnya nasional. Meskipun isi lokal kerap kali memiliki kecepatan yang tinggi tapi isu tersebut jarang ber-

kaitan dengan kegiatan kritisasi pelayanan publik.

Dampaknya adalah tingkat ketidakpastian lingkungan birokrasi memiliki tingkat sebaran yang luas. Tingkat sebaran tersebut mulai dari yang rendah sampai tinggi. Di wilayah perkotaan tingkat ketidakpastiannya tinggi karena heterogenitasnya tinggi dan daerahnya cenderung tidak stabil. Sedangkan tingkat ketidakpastian di daerah pedesaan rendah karena heterogenitasnya rendah dan cenderung stabil.

2. Faktor Ukuran Organisasi

Ukuran organisasi sangat berpengaruh terhadap struktur organisasi. Organisasi akan menjadi lebih kompleks, mempunyai lebih banyak bagian, jika ukurannya besar. Birokrasi memiliki ukuran yang sangat besar. Organisasi birokrasi sangat besar karena memiliki kegiatan yang sangat banyak. Seluruh kegiatan pemerintahan dari yang paling sederhana seperti pengurusan kartu tanda penduduk (KTP) sampai dengan pembuatan undang-undang merupakan kegiatan yang berhubungan dengan birokrasi.

Meskipun ukurannya sangat besar, kegiatan yang dilakukan oleh birokrasi dapat tetap berjalan dengan baik. Hal ini karena keseluruhan sistem operasi dan prosedur birokrasi telah ditetapkan. Aspek formalisasi dan sen-

tralisasi memang menjadi bagian yang sangat penting dalam birokrasi. Mekanisme yang berjalan dalam birokrasi ditetapkan melalui undang-undang sehingga sangat formal dan tersentralisasi. Ini sekaligus merupakan upaya dari birokrasi untuk mengurangi besarnya ketidakpastian lingkungan. Sehingga tujuan birokrasi adalah untuk menciptakan keseragaman produk layanan mampu diwujudkan. Dampaknya adalah lamanya proses pengurusan kegiatan layanan yang diberikan oleh birokrasi.

3. Faktor Jenis Teknologi

Teknologi didefinisikan sebagai pengetahuan, alat-alat, teknik, dan kegiatan yang digunakan untuk mengubah input menjadi output. Sedangkan jenis teknologi yang dikembangkan oleh birokrasi menurut Thompson tergolong dalam teknologi intensif. Teknologi intensif merupakan kumpulan dari beberapa jenis pelayanan khusus, yang keseluruhannya digabungkan untuk melayani klien (*ibid*).

Charles Perrow mengemukakan adanya dua dimensi yang bisa digunakan sebagai skala penguji teknologi yang mempunyai relevansi terhadap struktur maupun kegiatan yang terjadi dalam suatu organisasi.

a. Variasi Tugas (*task variation*)

Menunjukkan banyaknya kekecualian (*exceptions*) dalam tugas yang diukur dengan banyak hal tak terduga dan hal yang baru, yang terjadi dalam proses pekerjaan. Dengan demikian variasi tugas nilainya tinggi jika proses mempunyai banyak masalah maupun hal tak terduga. Jika pekerjaan berulang dengan tugas yang selalu sama, berarti teknologi mempunyai nilai variasi tugas yang rendah.

b. Kemudahan Analisis (*analyzability*)

Pekerjaan yang mudah dianalisis bisa diuraikan menjadi beberapa langkah jelas dan juga bersifat mekanistik sehingga bisa dijalankan dengan prosedur yang bersifat obyektif dan terukur secara kuantitatif. Dengan demikian, penyelesaian setiap masalah menjadi mudah karena setiap langkah dalam proses terukur secara jelas dan mudah diketahui jika ada penyimpangan.

Pekerjaan yang tidak mudah dianalisis, berarti bahwa hubungan sebab-akibat pada proses pekerjaan tidak mudah diketahui dengan jelas. Karena itu, akan dialami kesulitan untuk me-

nemukan jawaban jika dijumpai masalah. Penyelesaian masalah akan sangat bergantung pada pengalaman, intuisi, dan juga pertimbangan pribadi, dan sama sekali bukan didasarkan pada prosedur yang jelas dan baku (*ibid*).

Jenis teknologi yang dilakukan oleh birokrasi apabila dianalisis menurut skala pengukuran yang dikemukakan oleh Perrow diatas memiliki rentangan yang beragam. Variasi tugas birokrasi sangat rutin apabila dikaitkan dengan pelayanan publik. Banyak kegiatan pelayanan publik yang secara berulang diberikan kepada masyarakat, seperti sensus, pajak, maupun administrasi kependudukan sehingga memiliki variasi tugas yang rendah. Namun, birokrasi juga memiliki pekerjaan yang variasi tugasnya tinggi. Pekerjaan tersebut adalah pekerjaan yang berhubungan dengan proses pembuatan kebijakan yang skalanya nasional. Pemasalahan di tingkat nasional sangat banyak dan selalu berubah dari waktu ke waktu sehingga banyak tugas dan masalah yang tidak terduga serta membutuhkan respon yang cepat. Dampaknya adalah variasi tugas yang dimiliki pekerjaan ini sangat tinggi.

Demikian halnya dengan tingkat analisis dari pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan birokrasi juga memiliki rentangan yang luas. Jenis tugas yang berhubungan langsung dengan masyarakat (pelayanan publik) memiliki tingkat analisis yang rendah. Jenis pekerjaan yang dilakukan sangat mekanistik dan berurutan, contohnya adalah kegiatan administrasi kependudukan. Sedangkan jenis pekerjaan yang berhubungan dengan proses pembuatan kebijakan membutuhkan tingkat analisis yang tinggi.

4. Sasaran Organisasi

Sasaran (*goal*) organisasi adalah suatu keadaan atau kondisi yang ingin dicapai oleh organisasi. Dengan demikian sasaran juga dapat diartikan sebagai tujuan organisasi, baik tujuan jangka panjang maupun jangka pendek, juga mencakup sasaran dari keseluruhan organisasi ataupun sasaran dari suatu bagian tertentu dari organisasi.

Pembahasan mengenai sasaran organisasi menjadi penting untuk dilakukan karena bermanfaat dalam organisasi. Manfaat tersebut antara lain:

- a. Memberikan pengakuan (*legitimacy*),
- b. Arah bagi pengembangan organisasi.
- c. Kriteria untuk mengukur performansi or-

ganisasi, d. Mengurangi ketidakpastian

Patologi Birokrasi

Bentuk organisasi yang ditunjukkan oleh Weber dengan tujuh dimensi tersebut merupakan bentuk ideal dari organisasi birokratis. Kebanyakan dimensi tersebut tampak dijalankan pada banyak organisasi yang ada di sekeliling kita, seperti hierarki otoritas, pembagian tugas, dan penggunaan dokumen tertulis tentang operasi yang digunakan oleh organisasi. Namun, jarang sekali dijumpai organisasi yang mampu menjalankan ke tujuh dimensi tersebut secara sempurna.

Dalam kenyataan, banyak organisasi yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang diusulkan oleh Weber. Padahal jika dijalankan dengan sungguh-sungguh, model organisasi rasional yang diusulkan oleh Weber memiliki banyak keunggulan. Tugas-tugas akan dapat diselesaikan secara efisien, dan para pejabat dalam organisasi tidak akan memanfaatkan organisasi untuk kepentingan dirinya sendiri.

Weber dalam prinsip-prinsipnya tidak mengemukakan peran-an budaya (kultur) dalam individu-individu yang berada dalam birokrasi. Kondisi sosial masyarakat pada saat Weber mengemukakan teorinya adalah jaman revolusi industri di Eropa. Weber membahas peran organisasi dalam suatu masyarakat,

dan ia mempertanyakan bentuk organisasi yang sesuai bagi sebuah masyarakat industri seperti di Eropa pada akhir abad ke-19. Menurut Weber bentuk organisasi birokratis merupakan jenis organisasi yang mempunyai karakteristik yang sesuai bagi sebuah masyarakat industri, baik untuk lembaga pemerintahan maupun untuk organisasi usaha (*ibid*).

Budaya sangat mempengaruhi perilaku suatu masyarakat. Wujud birokrasi Weber mungkin sangat tepat untuk masyarakat industri Eropa yang telah memiliki budaya kerja yang baik. Hal tersebut akan berbeda apabila bentuk birokrasi diterapkan pada masyarakat yang belum memiliki budaya kerja yang baik. Artinya, sebaik apapun sebuah bentuk birokrasi, apabila tidak didukung oleh budaya kerja yang baik dari individu-individu yang ada di dalamnya maka wujud ideal birokrasi sulit terwujud. Justru yang muncul adalah tindakan-tindakan yang menyimpang dari prinsip-prinsip Weber. Praktik penyimpangan dalam birokrasi dan semakin lama menggerogoti birokrasi seperti layaknya seseorang yang menderita penyakit tubuhnya. Penyakit yang ada dalam birokrasi secara sederhana disebut patologi birokrasi.

Masyarakat Indonesia memiliki budaya paternalistik yang sangat kuat dan hal tersebut berimbas kepada budaya kerja yang dimiliki.

Sistem nilai, norma, dan adat kebiasaan yang selalu menjunjung tinggi dan mengagungkan penguasa sebagai orang yang harus dihormati karena mereka telah memberikan kehidupan dan pengayoman bagi warga masyarakat. Hal ini membentuk persepsi yang sama di kalangan pegawai birokrasi untuk memperlakukan pimpinan di unit kerjanya. Di dalam budaya paternalisme, atasan memberikan perlindungan dan pekerjaan kepada bawahannya. Hal tersebut berdampak pada munculnya perasaan berhutang budi, segan, dan takut pada diri bawahan terhadap atasan, yang pada akhirnya ketika atasan bertindak di luar peraturan, bawahan tidak memiliki keberanian untuk menegumnya. Keadaan tersebut semakin jelas terungkap dari pernyataan petugas pelayanan dan kepala dinas yang menjelaskan ketidakmungkinan mengkritik atasan meskipun atasan itu bersalah. Dalam birokrasi Indonesia, tampaknya pendelegasian wewenang menjadi masalah karena pada kenyataannya segala keputusan tergantung pada pimpinan dan implikasi lebih lanjut adalah semakin suburnya budaya mohon petunjuk kepada atasan. Hasil survei dalam penelitian tersebut memperlihatkan bahwa 80% petugas pelayanan bertindak atas dasar instuksi atasan dan hanya sebagian kecil (4%) petugas pelayanan memiliki inisiatif pribadi (CPPS, 2001: 2).

Kelemahan dalam delegasi wewenang berakibat pada lambannya pengambilan keputusan oleh birokrasi. Para pegawai tidak berani mengambil keputusan karena takut membuat kesalahan sehingga semua keputusan harus diambil oleh pimpinan. Padahal untuk sampai ke meja pimpinan, masalah tersebut harus melewati hierarki yang berjenjang dalam kantor sehingga dapat dibayangkan waktu yang dibutuhkan untuk penyelesaian suatu masalah bisa menjadi berlarut-larut dan lama. Akibatnya adalah muncul tindakan pilih kasih atas layanan yang diberikan kepada masyarakat. Atas pertimbangan kekerabatan, pertemanan, atau peningkatan pendapatan seorang pegawai bisa memberikan layanan khusus kepada masyarakat dengan jaminan waktu yang lebih cepat. Padahal peraturan tentang layanan sudah dengan jelas ditetapkan tapi praktik-praktik penyimpangan tetap terjadi.

Organisasi Pipih (*Flat/Lattice Organization*)

Menurut Dr. Les Pang masalah-masalah yang dihadapi oleh struktur organisasi tradisional (*Problems with Traditional Organization Structures, Pang, 2001*) adalah:

1. *Lack of flexibility to changing mission needs/rapidly changing world*
2. *Internal and external communication (ideas are not communicated.)*
3. *Slow/Poor in responding*

to customer requirements. 4. *Turf battles*. 5. *Failure to get things done*. 6. *Customers/Vendors have a hard time dealing with the organization (multiple/unknown contacts)*.

Permasalahan tersebut dihadapi oleh banyak organisasi besar baik pemerintah maupun swasta. Besarnya volume kerja organisasi menuntut organisasi harus tumbuh. Pertumbuhan organisasi diikuti dengan bertambahnya pegawai yang menangani beragam tugas. Dampaknya adalah bertambah besar pula struktur yang dimiliki organisasi. Wilayah kerja yang luas secara geografis juga menuntut adanya perluasan kelembagaan dengan kantor-kantor cabang.

Struktur yang besar, banyaknya jumlah orang yang terlibat, dan luasnya wilayah secara geografis mengakibatkan organisasi tidak fleksibel terhadap perubahan lingkungan. Pengambilan keputusan-keputusan penting menjadi terhambat apabila komunikasi organisasi tidak dijalankan dengan baik. Mengingat banyaknya jumlah pegawai, koordinasi yang baik harus dilakukan oleh tiap-tiap bagian dalam organisasi. Di samping itu jarak yang jauh juga bisa menjadi penghambat kecepatan dalam koordinasi.

Permasalahan diatas juga dihadapi oleh birokrasi. Padahal birokrasi sangat dibutuhkan oleh masyarakat modern karena mampu untuk mencapai tugas-tugas admi-

nistratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang. Tugas-tugas administratif yang besar dan banyaknya orang yang terlibat didalamnya membuat birokrasi menjadi organisasi raksasa. Muaranya adalah munculnya permasalahan di atas dalam birokrasi.

Tindakan birokrasi untuk mengurangi dampak yang ditimbulkan permasalahan tersebut adalah dengan melakukan adaptasi. Adaptasi dapat dilakukan dengan 2 cara; a) perubahan internal, yaitu dengan menyesuaikan struktur internal organisasi, pola kerja, perencanaan, dan aspek internal lainnya yang sesuai dengan karakteristik lingkungan, b) berusaha untuk menguasai dan mengubah kondisi lingkungan sehingga menguntungkan bagi organisasi. Tindakan adaptasi birokrasi dengan menguasai dan mengubah kondisi lingkungan sangat sulit dilakukan mengingat besarnya ukuran organisasi. Adaptasi yang memungkinkan adalah dengan melakukan perubahan internal dalam organisasi.

Dr. Les Pang mengemukakan konsep organisasi pipih (*flat/lattice*) sebagai wujud perubahan internal yang terjadi. Organisasi pipih adalah pengurangan lapisan (tingkatan) dalam sebuah organisasi dengan harapan pencapaian efisiensi dan efektivitas organisasi (*reducing layers of an organization in the hope*

of achieving organizational efficiency and effectiveness). Dengan pengurangan hierarki, struktur organisasi menjadi lebih pipih. Organisasi bisa lebih cepat dalam mengambil keputusan karena hierarki yang dimiliki lebih sedikit. Dampak lainnya adalah meningkatnya responsivitas organisasi. Proses tersebut juga harus diikuti dengan: 1. *Decentralization of authority*. 2. *Information sharing*. 3. *Diffusion and distribution of competency*. 4. *Redefinition and reallocation of awards (ibid)*.

Tujuan dari proses di atas adalah untuk membuka sumbatan-sumbatan yang selama ini terjadi pada perubahan yang sangat besar. Pendelegasian wewenang yang baik memberikan kesempatan yang luas bagi para pegawai untuk lebih cepat mengambil keputusan. Pengambilan keputusan yang baik didasarkan oleh baiknya lalu lintas informasi dalam organisasi. Pengambilan keputusan bisa dilakukan oleh pegawai yang benar-benar memahami masalah. Pegawai juga terpacu untuk lebih berprestasi dalam organisasi.

Organisasi pipih harus menciptakan koordinasi yang baik antara pimpinan dengan bagian-bagian. Hal ini disebabkan semakin panjangnya rentangan kontrol yang dimiliki sehingga pimpinan memiliki bawahan langsung yang lebih banyak. Pendelegasian wewenang yang baik memiliki peranan penting meskipun pimpinan perlu untuk da-

pat dengan cepat berkomunikasi dengan bawahannya terutama untuk pengambilan keputusan yang bersifat strategis. Akibatnya organisasi membutuhkan investasi untuk menciptakan jalur komunikasi yang baik dan cepat antara pimpinan dengan bagian-bagian di bawahnya. Pemanfaatan teknologi informasi menjadi sangat penting dalam organisasi.

Menurut Jos Luhukay "organisasi-organisasi yang *agile*, luwes, dan bisa cepat bergerak, dia akan *flat*. Kalau sudah *flat*, TI-nya pasti tinggi". Artinya, untuk menciptakan suatu organisasi yang responsif, maka diperlukan semakin sedikit hierarki. Dengan semakin sedikit hierarki, proses pengambilan keputusan strategis tidak melewati banyak jenjang tapi langsung berada ditangan pimpinan (Luhukay, 2005). Metode ini menuntut sistem informasi yang baik di setiap bagian dalam organisasi. Masalah yang muncul bisa ditangani dengan cepat karena pihak-pihak yang berkompeten dalam pengambilan keputusan bila langsung berkoordinasi. Penggunaan TI yang baik dalam organisasi bisa mengatasi masalah koordinasi meskipun letak kantor yang berjauhan secara geografis.

Peluang bagi birokrasi untuk menerapkan bentuk organisasi pipih sangat besar. Dengan bentuk organisasi pipih, hierarki birokrasi menjadi lebih pendek. Pendeknya hierarki birokrasi akan mempercepat

proses pengambilan keputusan dalam mengatasi tuntutan-tuntutan dari masyarakat. Upaya ini dilakukan pemerintah sejak mulai mencanangkan program otonomi daerah di Indonesia. Sebelum otonomi daerah pemerintah pusat memiliki kantor departemen di tingkat dua. Pelayanan lintas departemen yang terjadi pengambilan keputusannya lama karena harus sampai ke pusat dulu baru ke daerah lagi. Proses itu sangat tidak efisien. Setelah otonomi daerah, semua kantor departemen dibekukan dan keberadaannya diubah menjadi dinas. Dampaknya adalah peningkatan jumlah urusan yang harus ditangani oleh pemerintah tingkat dua. Pemerintah Kabupaten Banyumas sebagai salah satu yang menerima pilot proyek otonomi daerah mengalami peningkatan sebanyak 19 urusan baru. Perubahan kantor departemen menjadi dinas juga menambah jumlah kantor dinas menjadi 24 dinas (Dwi Harsono, 1998: 56). Peningkatan jumlah unit pelaksana daerah (dinas) memperpanjang rentangan kontrol bupati. Masalah Pemerintah Kabupaten Banyumas juga dihadapi pemerintah kota dan kabupaten di Indonesia sejak otonomi daerah dicanangkan secara nasional mulai tahun 2000. Pembengkakan kantor dinas yang diikuti dengan berpindahnya ribuan pegawai kantor departemen menjadi pegawai yang diperbantukan di

daerah merupakan kejadian yang bersifat nasional.

Perubahan kantor departemen menjadi kantor dinas memunculkan terobosan-terobosan di tingkat daerah. Pelayanan perijinan yang sebelumnya melalui kantor departemen sangat lama dan berbelit-belit menjadi lebih mudah karena adanya Kantor Pelayanan Perijinan Satu Atap (KPPSA). Pelayanan menjadi lebih cepat karena pengurusan hanya berada di tingkat pemerintah kabupaten. Koordinasi pelaksanaan pembangunan di daerah juga diharapkan bisa berjalan dengan baik karena dinas pekerjaan umum bisa berkoordinasi langsung dengan dinas terkait tanpa perlu melalui departemen di pusat (*ibid*).

Agenda yang perlu dilaksanakan oleh pemerintah daerah adalah pemanfaatan teknologi informasi yang lebih luas untuk memperdancar koordinasi di tiap bagian. Bagian-bagian yang perlu pemanfaatan TI adalah bagian yang dari sisi jenis teknologi memang membutuhkan adanya prioritas dalam koordinasi. Dengan demikian, koordinasi diharapkan tidak menjadi kendala dalam proses pengambilan keputusan karena tidak ada hambatan. Tanda tangan juga tidak harus diperoleh dari pejabat karena pendelegasian wewenang berjalan dengan baik. Kecepatan dalam pengambilan keputusan akan berdampak kepada tingkat responsivitas layanan ke-

pada masyarakat. Terutama layanan yang bersifat lintas sektoral. Pelayanan yang lama dan berbelit-belit disebabkan oleh panjangnya hierarki keputusan dapat dikurangi dengan bentuk organisasi yang pipih dan kendala koordinasi dapat diatasi dengan koordinasi yang baik berkat TI.

Bentuk organisasi yang pipih dan didukung TI yang baik diharapkan juga bisa mengurangi patologi birokrasi. Dengan hierarki yang lebih pendek maka alasan pungutan tambahan untuk pengurusan tanda tangan pejabat dan 'ongkos jalan' menjadi berkurang. Perilaku paternalistik bisa dikontrol oleh masyarakat. TI memungkinkan Pemerintah Daerah mengembangkan program *e-government* sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas terhadap masyarakat. Pemerintah bisa menginformasikan berbagai macam kegiatan maupun program yang dilaksanakan dan masyarakat bisa mengontrol resiko terjadi penyimpangan. Hal tersebut bisa terjadi karena dengan *e-government* pemerintah dan masyarakat bisa berkomunikasi secara intensif. Peningkatan kualitas layanan akan selalu diupayakan oleh pemerintah karena masyarakat selalu melakukan kontrol dan memberikan keluhan terhadap layanan yang diterimanya.

Penutup

Sustainability organisasi sangat dipengaruhi oleh lingkungannya. Oleh karena itu organisasi harus selalu melakukan pembaharuan terhadap tuntutan lingkungan. Birokrasi yang selama ini dicap sebagai lama, dan berbelit-belit harus mengubah citra tersebut. Pembenahan internal harus dilakukan untuk menciptakan layanan yang lebih cepat dan tepat kepada masyarakat. Secara eksternal, birokrasi harus selalu membangun komunikasi yang baik dengan masyarakat pengguna untuk meningkatkan kualitas layanannya.

Pengembangan teknologi informasi merupakan upaya untuk meningkatkan kinerja birokrasi. Koordinasi yang selama ini dianggap menjadi kendala utama diharapkan semakin baik. Koordinasi yang baik akan menciptakan lalu lintas informasi yang baik pula sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan cepat. Dampaknya adalah meningkatkan responsivitas terhadap layanan yang diberikan kepada masyarakat.

Daftar Pustaka

- Anonim, 2001, *Budaya Paternalisme Dalam Birokrasi Pelayanan Publik*, Policy Brief CPPS-UGM, Yogyakarta
- Dwi Harsono, 1998, *Efektivitas Otonomi Daerah*, Penelitian-UNSOED, Purwokerto

S. B. Hari Lubis dan Martani Huseini, 1987, *Teori Organisasi (suatu pendekatan makro)*, PAU-UI, Jakarta

Jos Luhukay, *Makin Flat Organisasinya, Makin Tinggi TI-nya*, Ebizzasia, Volume III No 24 - Februari-Maret 2005

Les Pang, 2001, *A Lesson in the "Leadership for the 21st Century" Course* //member.aol.com/lpang10473/lc.flat.ht

Bintoro Tjokroamidjojo, 1995, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta

Biodata

Dwi Harsono, lahir di Purwokerto, 15 Januari 1974. Lulus sarjana jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto tahun 1998. Saat ini mengajar pada program studi Pendidikan Administrasi Perkantoran, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta