

DARI STRUKTUR BIROKRASI TRADISIONAL KE MODEL ADHOCRACY: STRUKTUR ORGANISASI INOVATIF

Lesmana Rian Andhika

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik-Universitas Padjadjaran

Email:

lesmana15001@mail.unpad.ac.id

Abstract

The large bureaucratic structure will cause a range of negative consequences, comprehensive changes required. Adhocracy is one option from the many models of re-bureaucratic structure. This model is seen as an antithesis of bureaucracy that is outside the formal bureaucratic structure. Adhocracy is also referred to as the modern organization structure, innovative organization that can adapt to the changing environment. The purpose of this research seeks to contribute its knowledge by exploring a variety of secondary data, multiply a couple arguing about the concept and the form of adhocracy in bureaucracy. Meta-theory is used as a research method, data reduction in deductive to draw conclusions. The results of this study reveal adhocracy needed in bureaucracy, bureaucratic structure changes are objective needs in the last decade to get a performance of bureaucracy is more effective for delivering a quality of public services.

Key words: Bureaucratic Structure; Adhocracy; Innovative Organization

PENDAHULUAN

Kesan pertama bagi kebanyakan orang mendengar kalimat birokrasi adalah sebuah organisasi pemerintah yang sarat dengan masalah diantaranya, korupsi, lamban, dan berbelit-belit dalam melayani masyarakat. Beberapa masalah tersebut dikenal dengan sebutan *bureaupathologies* (Caiden, 1991, 2009), *bureaucratic pathology* (Bozeman, 2000). Ada 178 patologi birokrasi, salah satunya pada struktur (Caiden, 1991; Bozeman, 2000; Clegg, 2015). Bila mengarah pada perubahan struktur organisasi maka arahnya menuju bagaimana perilaku sebuah organisasi ketika strukturnya diubah apakah lebih efektif atau tidak. Struktur organisasi mencerminkan faktor yang penting dalam praktik organisasi. Struktur menjadi sebuah entitas keberadaan organisasi, dan struktur organisasi merupakan faktor yang sangat penting dalam organisasi swasta ataupun organisasi pemerintah (Clegg, 1997; Farazman, 2002; Bozeman, 2004; Daft, 2008;

Luthans, 2011; Scott, 2014; Denhardt & Catlaw, 2015).

Ketika struktur menjadi masalah, maka akan memengaruhi karakteristik lainnya seperti hierarki, dan prosedur (Clegg, 1997; Caiden, 2009). Berbagai pemikiran perubahan struktur yang diperkenalkan oleh para ahli seperti *adhocracy* merupakan kritikan terhadap struktur birokrasi Weber. Struktur yang rasional dalam pengertian Weber dapat dengan mudah menimbulkan akibat-akibat yang tidak diharapkan dan mengganggu tujuan organisasi. Besarnya struktur birokrasi dapat memperlambat kegiatan dan memengaruhi kinerja birokrasi. Peran birokrasi begitu penting dalam pembangunan nasional. Sebagai contoh, beberapa negara Asia yang telah maju seperti China, Korea Selatan, Jepang, Singapura, dan Malaysia, kemajuan negara ini ditentukan oleh keberhasilan mereka untuk mengubah budaya birokrasi dan struktur birokrasi. Untuk melakukan perubahan bukanlah sesuatu yang mudah perlu usaha yang komperensif.

Didalam birokrasi identitas kepentingan negara dan identitas tujuan menjadi sangat dominan, sehingga tujuan negara terkadang menjelma menjadi tujuan pribadi (Bozeman, 2004; Gibson *et al.*, 2009; Dixit, 2010; Gailmard & Patty, 2012).

Birokrasi di Indonesia merupakan birokrasi peninggalan penjajah (Setianto, 2010). Karakteristik struktur tradisional merupakan ide dari struktur yang ideal, asumsi yang ditemukan lebih kepada penemuan prinsip struktur organisasi secara universal. Dalam pandangan globalisasi pertemuan antara perubahan struktur organisasi dan inovasi memberikan kemudahan dengan hasil yang lebih efektif (Abouzeedan & Hedner, 2012). Struktur organisasi akan memberikan keuntungan pada inovasi (Marin-Idarraga & Cuartas, 2016), sementara beberapa argumentasi menyebut interaksi antara struktur organisasi dan inovasi bisa membentuk hubungan strategis (Menguc & Auh, 2010; Liao, Chuang, & To, 2011; Marin-Idarraga & Cuartas, 2016).

Karena begitu pentingnya identitas birokrasi dengan segala atribut didalamnya, birokrasi patut menjadi perhatian baik secara konseptual teoritik dan empirik. Mungkin saja birokrasi bukan lagi sebagai organisasi modern tetapi birokrasi bisa saja menjadi organisasi yang buruk dalam menghantarkan pelayanan publik yang baik, dan diperlukan gagasan perubahan. Perubahan struktur misalnya, beberapa studi pernah dilakukan seperti: pertama struktur birokrasi berevolusi dari waktu ke waktu sebagai sebuah organisasi yang tumbuh dan matang (Osadchiy, 2011). Kedua, *adhocracy* menjadi anti tesis dari struktur tradisional birokrasi yang merupakan sebuah inovasi untuk mencapai organisasi yang efektif ditengah dinamika perubahan lingkungan yang semakin kompleks (Parikh, 2016). Ketiga, gerakan administrative reform untuk menghasilkan tata kelola pemerintahan yang

baik dengan merubah struktur atau (re) organisasi pemerintah (Lampropoulou & Oikonomou, 2016).

Lebih lanjut kajian organisasi nontradisional terutama telah terinspirasi oleh empat desain yang telah menarik perhatian besar bagi peneliti yang lebih luas seperti organisasi organik, *adhocracy*, organisasi jaringan, dan organisasi virtual (Travica, 1999). Dalam artikel penelitian ini lebih berfokus kepada desain organisasi *adhocracy*. *Adhocracy* merupakan model struktur organisasi informal organik dan dikelola oleh para profesional dengan tingkat keahlian yang tinggi. Kendali *adhocracy* berasal dari lateral, koordinasi yang bertentangan dengan hierarki tradisional. Karakteristik *adhocracy* membuat mereka sangat bermanfaat untuk berbagi pengetahuan, kolaborasi dan adaptasi cepat. Untuk alasan ini *adhocracy* biasanya dipandang sebagai anti tesis dari birokrasi (Mintzberg, 1993; Harney, 2015). Sisi lain *adhocracy* juga merupakan cara untuk mendorong organisasi lebih adaptif, fleksibel dan inovatif, dan *adhocracy* juga sebagai tanda kemampuan organisasi yang dinamis dan inovatif (Cameron & Quinn, 2011; Khanifaret. *al.*, 2013; Khurosani, 2013; Slama-Royer, 2016). Inovasi bagi organisasi pemerintah dianggap bukan sesuatu yang sangat mendesak untuk dilakukan. Namun inovasi merupakan cara yang baik saat ini untuk mengurai masalah organisasi pemerintah dalam menghadapi tantangan dari masyarakat yang semakin kompleks. Banyak pemerintah memperkenalkan rasionalitas manajerial baru dalam pelayanan publik, salah satunya dengan gerakan perampingan struktur organisasi agar lebih efektif dan efisien (Araujo & Branco, 2009; Abouzeedan & Hedner, 2012; Ivanchenko & Ivanchenko, 2014; Vries, Bekkers, & Tummers, 2015; Marin-Idarraga & Cuartas, 2016; McLaughlin & Kennedy, 2016).

Penerapan model *adhocracy* dalam kegiatan birokrasi di Indonesia sepertinya

belum begitu populer. Salah satu contoh pemerintah daerah yang melakukan model *adhocracy* adalah Kabupaten Sragen, dalam bidang reformasi birokrasi program yang dilaksanakan terbagi dalam berbagai aspek. Pada aspek struktur pemerintahan, Pemerintah Kabupaten Sragen melaksanakan berbagai program seperti, restrukturisasi satuan kerja perangkat daerah yang miskin struktur tapi kaya fungsi, pembentukan lembaga adhoc seperti marketing unit dan engineering services yang tidak masuk struktur tetapi mengemban fungsi yang justru menunjang pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan lainnya secara lebih optimal (Prasojo & Kurniawan, 2008).

Artikel penelitian ini lebih spesifik membahas berbagai pandangan *adhocracy* yang merupakan pengembangan struktur di luar struktur formal birokrasi. Konsekuensi penting dari beberapa argumentasi yang ada akan menimbulkan pemahaman untuk menjawab permasalahan penelitian bagaimana bentuk *adhocracy* dalam birokrasi. Tujuan penelitian ini berusaha memberikan kontribusi pengetahuan dengan menjelajahi berbagai sumber data sekunder yang terkait, mengali beberapa argumentasi tentang konsep *adhocracy* dalam birokrasi.

METODE PENELITIAN

Synthesis of qualitative research digunakan dalam artikel penelitian ini. Barnett dan Thomas (2009) mengidentifikasi ada beberapa metode yang diartikan sama dengan *synthesis of qualitative research* seperti, *meta-narrative synthesis*, *critical interpretive synthesis*, *meta-*

study, *meta-ethnography*, *grounded formal theory*, *thematic synthesis*, *textual narrative synthesis*, *framework synthesis*, and *ecological triangulation*. Lebih spesifik artikel penelitian ini menggunakan *meta-theory (the analysis of theory)* yang diklasifikasikan kedalam metode *meta-study*. Analisis data dilakukan secara deduktif (*theoretical & analytical framework*) yang berasal dari beberapa bukti yang relevan yang berasal dari jurnal dan buku ilmiah. Kesimpulan dalam artikel penelitian ini dilakukan dengan hati-hati agar korelasi antara data dan fakta menjadi mudah untuk dipahami. Teknik reduksi data dilakukan agar beberapa bukti tertulis dan fakta yang terungkap melalui data sekunder dapat dideskripsikan untuk menjawab pertanyaan dan tujuan penelitian. Zhao (1991) memberikan petunjuk untuk melakukan *meta-theory* yaitu, 1). *restudying the same phenomenon that was previously studied (replication, for example)* and 2). *studying the results and the processes of the previous studies*.

PEMBAHASAN

Struktur Organisasi (Mintzberg's Framework)

Henry Mintzberg (1983, 1993) menjelaskan struktur organisasi sangat ditentukan oleh pengaruh lingkungan yang ada disekitarnya. Pengaruh lingkungan tersebut ditentukan oleh 2 (dua) kompleksitas yaitu lingkungan itu sendiri dan langkah perubahan. Dia mengidentifikasi empat jenis bentuk organisasi, yang berhubungan dengan empat kombinasi kompleksitas dan perubahan, seperti terlihat pada Tabel 1:

Tabel 1. Environmental Determinantsof Organization Structure

	<i>Stable</i>	<i>Dynamic</i>
<i>Complex</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Professional Bureaucracy</i> Decentralized Bureaucratic (standarization of skill) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Adhocracy</i> Decentralized Organic (mutual adjustment)
<i>Simple</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Machine Bureaucracy</i> Centralized Bureaucratic (standarization of work processes) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Simple Structure</i> Centralized Organic (direct supervision)

Sumber: Mintzberg (1993: 144)

Tabel di atas menjelaskan bahwa simple, stable environment akan menimbulkan struktur birokrasi yang tersentralisasi, tipe organisasi klasik yang mengandalkan standarisasi proses kerja dan parameter formalisasi perilaku untuk melakukan koordinasi lebih lanjut. Situasi sederhana seperti seorang supir dan penumpang yang berusaha memutuskan untuk memilih jalan mana yang harus ditempuh agar mencapai tujuan dengan segera. *Complex, stable environment* mengarah pada struktur yang birokratis namun terdesentralisasi, bergantung pada koordinasi standarisasi keterampilan. Karena pekerjaan mereka lebih dapat diprediksi, organisasi dapat melakukan standarisasi, maka harus didesentralisasikan. Kekuasaan harus mengalir ke profesional inti operasi yang sangat terlatih yang memahami pekerjaan kompleks namun rutin. Contoh tipikal ini adalah rumah sakit umum, puskesmas (institusi kesehatan) dan institusi pendidikan.

Bila *dynamic environment* namun tetap simple organisasi memerlukan fleksibilitas struktur organik, namun kekuatannya tetap terpusat. Pengawasan langsung menjadi mekanisme koordinasi utamanya bahkan tidak harus berbagi kekuasaan dengan teknostruktur. Teknostruktur adalah istilah yang diciptakan oleh ekonom John Kenneth Galbraith (1967) untuk menggambarkan kelompok teknis (atau badan administratif) dengan pengaruh yang besar. Bila *dynamic*

environment, complex, organisasi harus desentralisasi kepada para manajer dan spesialis yang dapat memahami permasalahan, namun membiarkan mereka berinteraksi secara fleksibel dalam struktur organik sehingga mereka dapat merespons perubahan yang tidak dapat diprediksi. Walaupun sangat populer struktur sering digambarkan dalam bentuk bagan atau chart namun tidak selalu diperlukan untuk menggambarkan struktur organisasi (Gibson *et al.*, 2009). Pada perkembangannya struktur organisasi terbagi menjadi 2 model sebagai identitas struktur organisasi bagian dari desain organisasi yang berbeda tujuan yaitu model mekanistik dan model organik (Baligh, 2006; McAuley, Duberley, & Johnson, 2007; Gibson *et al.*, 2009; Daft, 2010; Hatch & Cunliffe, 2013).

Model mekanistik lebih menggambarkan sebuah organisasi yang kaku dan kontrol yang ketat. Sebagai contoh, tingkat hierarkinya tinggi, kontrol, peran dan tugas birokrasi didefinisikan dengan jelas, pengambilan keputusan yang terpusat menimbulkan ketidakmampuan untuk mengembangkan kreativitas. Demikian juga formalisasi mengganggu inovasi karena perubahan membutuhkan kebijakan. Pada intinya struktur mekanistik akan berpotensi besar menghambat kinerja menjadi lebih cepat (Baligh, 2006; Gibson *et al.*, 2009; Daft, 2010; Hatch & Cunliffe, 2013). Model organik merupakan model yang lentur sangat adaptif

dan fleksibel mampu menyerap perubahan jaman, menyesuaikan dirinya dengan berbagai perubahan lingkungan yang sangat cepat, akan mendorong pemanfaatan potensi sumber daya manusia yang lebih besar (Baligh, 2006; Gibson *et al.*, 2009). Contoh model organik lebih banyak dijumpai pada organisasi swasta. Namun beberapa organisasi menunjukkan model mekanistik berhasil dari organisasi organik di lingkungan yang stabil, sementara di lingkungan yang tidak stabil organisasi organik lebih berhasil (Hatch & Cunliffe, 2013).

Birokrasi

Ide dan gagasan tentang birokrasi bukanlah hal yang baru. Bahkan ide tentang pemerintahan yang efisien telah muncul di Cina sebelum masehi, diantaranya ide senioritas sistem merit. Rumusan birokrasi klasik pertama kali pada abad 19 (1895) dengan munculnya sebuah karya dari Gaetano Mosca (1895) yang berjudul *The Ruling Class*, konsepnya tentang birokrasi dan ketidaksetujuannya dengan konsep birokrasi tradisional yang menyimpulkan realitas kekuasaan. Birokrasi seringkali dimaksudkan sebagai upaya pengorganisasian secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang, proses administrasi dalam kegiatan pemerintahan hanya akan efisien, rutin dan partisipatif manakala pemerintahan dirancang sedemikian rupa, dan menyerupai sebuah mesin. Bagaimana cara mesin bekerja,

cara kerja yang akan menghasilkan nilai-nilai efisiensi, hasil yang berstandar, dan kepastian yang tercermin dari berbagai karakteristik yang ada didalamnya.

Sangat mudah dapat dipahami mengapa ada karakteristik birokrasi? Jawabannya sederhana bahwa karakteristik itu tidak lain adalah cara kerja yang mampu mewujudkan nilai-nilai tertentu, seperti efisiensi, proses yang jelas, hasil yang terstandar dan kepastian (Dwiyanto, 2015). Walaupun birokrasi Weberian sudah ketinggalan jaman dan menuai banyak kritik, birokrasi perlu berinovasi sesuai dengan organisasi modern (Styhre 2007; Farazman 2009; Argyriades, 2010; Hummel, 2015). Ada juga yang menganjurkan birokrasi untuk melakukan debirokratisasi, deregulasi, dan privatisasi.

Birokrasi di negara Indonesia masih tercermin dengan sifat *paternalistik*, *kolonialisme*, *premedialisme*, dan *feodalisme*. Karena gagasan birokrasi sangat erat kaitannya dengan formasi sosial, mendukung sektor publik yang merupakan bentuk lain dari administrasi untuk mengkritik *predatory capitalism*, yang muncul dari ideologi yang menekankan individualisme, karirisme, dan meritokrasi (Styhre, 2007). Model birokrasi dari masa ke masa mengalami perubahan, dan pendekatan yang paling relevan untuk mengungkapkan tipe atau model birokrasi seperti apa. Model birokrasi dalam perkembangannya dapat dicermati pada Tabel 2:

Tabel 2. Comparison of the Characteristics of Mechanistic and Organic Organization

<i>Mechanistic Structures (predictability, accountability)</i>	<i>Organic structures (flexibility, adaptability, Innovation)</i>
<i>High horizontal and vertical differentiation a hierarchical structure of authority and control.</i>	<i>High/complex horizontal and vertical integration a network of authority and control based on knowledge of the task.</i>
<i>High formalization the definition of roles, responsibilities, instructions, and job methods is stable.</i>	<i>Low formalization tasks and responsibilities are redefined depending on the situation.</i>
<i>Centralization decisions made at the top of the hierarchy.</i>	<i>Decentralization decisions made by those closest to and most knowledgeable about the situation, and/or by those with responsibility for implementation.</i>
<i>Standardization through written rules, procedures, SOPs.</i>	<i>Mutual adjustment and redefinition of tasks and methods through joint problem solving and interaction.</i>
<i>Close supervision with authority and prestige based on position.</i>	<i>Personal expertise and creativity without supervision, prestige attached to expertise.</i>
<i>Vertical (superior-subordinate) communication in the form of instructions.</i>	<i>Frequent lateral communication, often in the form of consultation between people from different departments.</i>

Sumber: Hatch & Cunliffe (2013: 100)

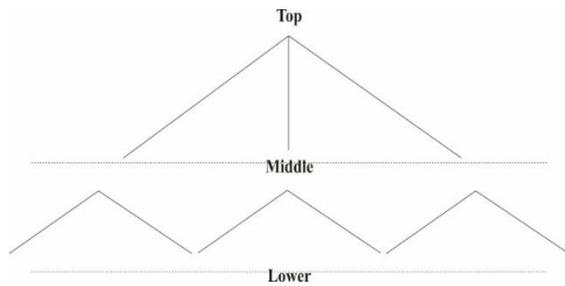
Birokrasi seperti dua bilah mata uang yang memiliki sisi yang berbeda, memiliki kebaikan dan keburukan. Birokrasi yang buruk adalah birokrasi yang tidak lentur, birokrasi kaku dengan aturan yang mengikat, pada jaman modernisasi sesungguhnya bukanlah hal yang mustahil untuk mengembangkan birokrasi yang lentur. Peningkatan aktivitas organisasi yang membuat banyak tuntutan inovasi dan kerumitan mendorong organisasi lebih bekerja secara cepat dalam menjawab tuntutan.

Struktur Tradisional Birokrasi

Struktur birokrasi tradisional akan memperlihatkan pola perilaku hubungan hierarki, impersonalitas antara bawahan dan atasan baik hubungan yang bersifat horizontal dan vertical (Trondal, 2011). Pandangan lain mengungkapkan, struktur birokrasi tradisional akan mengarah kepada perbedaan antara instrumental desain organisasi dan formulasi pemusatan kekuasaan dalam organisasi (Verhoest *et al.*, 2010). Struktur organisasi juga memengaruhi perilaku

individu pada tingkat atas (decision making), tingkat tengah (planning), tingkat bawah (implementation). Banyak ahli bersepakat mendefinisikan konsep struktur sebagai karakteristik organisasi yang melayani, mengendalikan atau sebagai pembeda diantara bagian-bagian yang lain. Intinya definisi struktur adalah "kontrol" (Gibson *et al.*, 2009; Daft, 2010; Hatch & Cunliffe, 2013). Semua organisasi memiliki struktur, keberadaan struktur diantara beberapa organisasi yang berbeda.

Para pakar ilmu ekonomi dan manajemen berpendapat struktur birokrasi tingkat bawah (staf) dan struktur kekuasaan (pimpinan) saling terkait seperti sebuah piramid digambarkan pada Gambar 1:



Gambar 1. Pyramid Struktur Organisasi (Mintzberg, 1993; Gailmard & Patty, 2012; Li, 2017)

Gambar di atas memberi penjelasan hierarki dalam birokrasi bersifat top-down, setiap keputusan harus melalui langkah-langkah formal dalam pengambilan keputusan (Gailmard & Patty, 2012). Kuatnya pengaruh politik dalam birokrasi akan berakibat keputusan yang diambil tidaklah selalu baik. Intervensi yang berlebihan akan membuka pintu penyimpangan, penyalahgunaan kewenangan. Struktur organisasi juga akan memberikan konsekuensi logis terhadap aktivitas dan kualitas kerja. Besarnya struktur yang lazim ada pada organisasi pemerintah (birokrasi) akan memperlambat proses eksekusi pengambilan keputusan, prosedur yang panjang akan memperburuk kualitas pelayanan. Orang-orang dalam birokrasi umumnya menyalahkan efek jelek sisi birokrasi, penyebab sebenarnya adalah bentuk pengorganisasian (Johnston, 1993).

Definisi ideal type dalam pandangan struktur birokrasi Weber menjelma menjadi tiga kunci utama yaitu hierarki, otoritas, dan spesialisasi atau *division of labor* (Weber, 1978). Dari ketiga kunci utama ini menjadi tiga isu yang sangat penting dan masih menjadi perdebatan terkini hingga sekarang dalam penelitian organisasi yaitu *centralization-decentralization*, hubungan antara *differentiation and integration*, dan *bases for the departments in an organization*. Ketiga isu itu memperlihatkan konsep dasar dari pembahasan dari semua desain organisasi yang pernah dibuat (Gortner, Mahler, & Nicholson, 1997).

Centralization-Decentralization

Hubungan antara *centralization-decentralization* sepertinya mengarah kepada proses pengambilan keputusan. *Centralization* menandakan kontrol, model ini lebih kepada hierarki yang bertingkat untuk memantau setiap keputusan dan merupakan saluran komunikasi yang efektif. Sebuah hierarki dapat menautkan entitas-entitas baik secara langsung maupun tidak langsung, vertikal maupun horizontal (Garston, 1993; Clegg, 1997; Diefenbach & Todnem, 2012). Model *centralization* sangat diperlukan di tempat yang khusus. Seperti lembaga anti korupsi, badan intelijen negara yang bertanggung jawab memberikan laporan langsung kepada presiden. *Decentralization*, merupakan tren dari struktur organisasi modern yang memberikan otonomi secara luas disetiap bagian struktur untuk mengambil keputusan secara cepat. Sebagai contoh, penerapan *e-government* dalam kegiatan pemerintah tidak terlalu memerlukan hierarki karena inti dari *e-government* menyederhanakan prosedur. Tapi keuntungan dari model ini lebih membuka ruang bagi eselon tingkat bawah untuk berkreatifitas, lebih memaksimalkan kemampuan sumber daya, meminimalisir konflik dan lebih menunjang tinggi prinsip akuntabilitas (Gortner, Mahler, & Nicholson, 1997; Callahan, 2007; Lunenburg, 2012).

Differentiation and Integration

Keseimbangan antara *differentiation and integration* menjadi kunci yang efektif dalam mendesain organisasi. Berbagai bentuk perbedaan akan merujuk kepada spesialisasi pekerjaan, bagian-bagian yang diisi oleh orang yang berbeda, berbeda pengetahuan, berbeda disiplin ilmu akan memengaruhi hierarki baik secara horizontal dan vertikal. Bagi birokrasi penempatan orang dengan jabatan tertentu masih bagian dari intervensi politik yang merupakan implikasi dari

kebijakan. *Differentiation* lebih menggambarkan koordinasi diantara sub devisi (bagian) dari organisasi dan terlihat berbeda dengan integrasi. Integrasi merupakan mekanisme prosedur tugas dari beberapa sub devisi. Menunjukkan akibat dari proses hierarki dan komunikasi untuk mengkoordinasikan peraturan, program kebijakan, dan perencanaan. Kesimbangan antara *differentiation* and *integration* menjadi kunci efektifnya mendesain struktur organisasi (Gortner, Mahler, & Nicholson, 1997).

The Base of Departmentalization

Banyak perbedaan secara tradisional tentang bentuk struktur, jenis spesialisasi yang menjadi dasar struktur organisasi. Pembagian kerja di tingkat individu menghasilkan tugas khusus yang kemudian harus dikelompokkan bersama untuk membentuk departemen, dan subdivisi lainnya. Untuk apa departemen dibuat, bagi birokrasi keberadaan departemen (bagian) untuk kemudahan melaksanakan setiap kebijakan pemerintah (Gortner, Mahler, & Nicholson, 1997; Christensen *et al.*, 2007; Farazman, 2002).

Adhocracy

Ketika tulisan Warren G. Bennis muncul pada tahun 1967 yang berjudul *The Coming Death of Bureaucracy*, membuat semua orang berpikir dengan ramalannya tentang *in the next 25 to 50 years, participate in the end of bureaucracy....* Pada 25 sampai 50 tahun mendatang merupakan era berakhirnya sistem birokrasi dan digantikan oleh sistem sosial baru. Kita bisa mengkritik ramalan dari Bennis ini apabila dikaitkan dengan kondisi negara kita Indonesia. Birokrasi di Indonesia tidak akan pernah mati dan belum saat nya digantikan. Ketika seseorang dilahirkan maka dia akan diwajibkan untuk mengurus Akte Kelahiran, dan demikian juga dengan seseorang wafat maka dia juga masih

berurusan dengan birokrasi. Melihat gambaran buruknya kinerja birokrasi di negara kita maka ramalan Bennis itu perlu dipertimbangkan. Ramalan Bennis ini kemudian diuraikan oleh Toffler (1971: 58) tentang kemunculan sistem sosial baru, *... but the breakdown of bureaucracy. We are, in fact, witnessing the arrival of a new organizational system that will increasingly challenge, and ultimately supplant bureaucracy. This is the organization of the future. I call it "Ad-hocracy"*. Kita akan menyaksikan kehancuran birokrasi dan kemudian akan digantikan dengan model organisasi masa depan yang disebut *adhocracy*. Walaupun Farazman (2009) mengingatkan, dan tidak ada model alternatif yang benar-benar dapat menggantikan birokrasi. Namun demikian model *adhocracy* bukanlah alat untuk merubah birokrasi tetapi mencoba untuk mengurai masalah yang dihadapi oleh birokrasi, model yang dibentuk diluar struktur formal birokrasi.

Sebahagian orang beranggapan bahwa kemunculan *adhocracy* memberikan tanda ketidakmampuan negara dalam menyelesaikan masalah social masyarakat melalui birokrasi. Tujuan setiap desain organisasi hanya untuk menemukan bentuk yang optimal, dan mamaksimalkan kinerja yang lebih baik. Kekuatan *adhocracy* berada pada tim yang dapat ditukar, bergantung pada kompleksitas masalah, kelompok tersebut dapat dibagi kedalam sub-sub unit, masing-masing bertanggung jawab atas berbagai pekerjaan yang harus diselesaikan dengan cepat. Kelemahan model ini adalah konflik, terdapat ketidakjelasan wewenang dan tanggung jawab. Keberadaan para profesional ini akan menumbuhkan inovasi (Cichocki & Irwin, 2011).

Inovasi sangat diperlukan untuk merespon berbagai pengaruh perubahan, lingkungan yang kompleksitas. Contoh penting dari *adhocracy* memang ada dalam pemerintahan di Indonesia semasa era

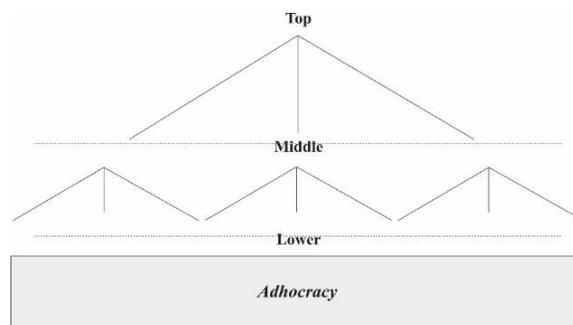
Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, seperti dibentuknya “Satgas” (Satuan Tugas) atau task force yang dibentuk oleh Presiden untuk menyelesaikan masalah yang belum mampu diselesaikan oleh birokrasi. Masalah yang harus diselesaikan merupakan kasus yang dapat memberikan efek terhadap prekonomian, sosial dan budaya negara seperti, satgas mafia migas, satgas masalah TKI dan lain sebagainya. Tim yang dibentuk merupakan orang-orang profesional, multidisipliner dalam bidang ilmu yang berbeda, bergerak cepat menyelesaikan tugas, diberi kejelasan batas waktu penyelesaian, tidak bertanggung jawab kepada atasan seperti birokrasi. Hasil yang diperoleh hanya akan dilaporkan kepada atasan pemberi wewenang untuk merencanakan dan memutuskan setiap kebijakan. Setelah pekerjaan mereka selesai maka kedudukan dan fungsi mereka akan bubar dengan sendirinya.

Keberadaan *adhocracy* (satgas) bukan tanpa kritik, segelintir orang memaknai pembentukannya diasumsikan hanya menghamburkan anggaran, dan adanya indikasi tidak percaya dengan institusi pemerintah yang ada. Dolan(2010:2) mengingatkan, the problem is that *adhocracy* was never seen as an unsystematic response to social and economic policy challenges by those who originally conceived it. Model *adhocracy* oleh segelintir orang tidak pernah dilihat sebagai respon yang sistematis, dan lebih rinci. Ciri-ciri *adhocracy* yang bergerak cepat, kaya dengan informasi, sangat aktif, selalu berubah, diisi unit-unit yang bersifat sementara, individu-individu yang selalu bergerak dan dalam pikiran mereka hanya bagaimana menyelesaikan persoalan dengan hasil yang sebaiknya dalam waktu yang singkat (Toffler, 1971).

Adhocracy dalam Birokrasi

Saat ini publik menanti hadirnya sosok birokrasi yang dapat melayani publik dengan baik, dengan aparatur negara yang dapat menjadi *servicing, enabling, empowering*. Du Gay (2005:3) menyatakan, *different states, for instance, with varying constitutional arrangements, have all reduced recognizably bureaucratic administrative apparatuses; but state bureaucracies in the plural, in the sense that they are distinctive and nonreducible*. Kebutuhan untuk mendesain birokrasi sesuai dengan kebutuhannya, setiap bentuk dan negara berbeda kebutuhan dalam mendesain struktur organisasi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor. *Adhocracy* hanyalah sedikit cara untuk merubah struktur birokrasi menjadi lebih baik, tidak kaku, tidak hanya semata sebagai formalitas dalam menjalankan aturan negara.

Gagasan tentang organisasi organik melalui bentuk yang sederhana akan meningkatkan gagasan tentang *adhocracy* menjadi desain struktur organisasi penuh, *adhocracy* berkontribusi dengan gagasan untuk mengatur masalah struktur organisasi (Travica, 1999). Ilustrasi perubahan struktur tersebut dapat dilihat pada Gambar 2:



Gambar 2.
Struktur *Adhocracy* (dimodifikasi)
(Mintzberg, 1993)

Waterman (1990:1) berargumentasi, *adhocracy any form of organization that cuts across normal bureaucratic lines to capture opportunities, solve problems, and get results*. *Adhocracy* dimulai dengan adanya keinginan

merubah desain organisasi. *Adhocracy* adalah jenis organisasi yang beroperasi dalam mode berlawanan dengan birokrasi. Birokrasi dicirikan oleh sifatnya yang permanen dan stabil, kumpulan pengalaman dan panduan, dan tanpa menaruh kepercayaan pada individu. Berbeda dengan birokrasi, *adhocracy* merupakan gagasan tentang organisasi modern sebagai dunia baru yang bebas bentuk dari organisasi-organisasi kinetik. *Adhocracy* dicirikan berkaitan dengan organisasi tidak tetap yang berasal dari konsep ad hoc committee (panitia khusus), yang bertugas menguji suatu isu dan memutuskan.

Desain struktur organisasi masa depan akan memiliki konsep cenderung lebih adaptif, walaupun desain ini bersifat temporer yang strukturnya di buat sedemikian rupa untuk tujuan khusus. Desain *adhocracy* diisi oleh orang yang profesional, keberadaan para profesional dalam *adhocracy* seharusnya memberikan kekuasaan penuh yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang dapat terus berkembang dalam pelatihan. *Adhocracy* tidak dapat bergantung hanya pada standar keterampilan untuk dapat mencapai koordinasi. Situasi perlunya *adhocracy* disebabkan oleh situasi yang kompleks, dinamis yang selalu berubah, dan faktor lingkungan. Kekuatan *adhocracy* adalah tim yang dapat ditukar, dan bergantung pada kompleksitas dari tugas yang dihadapi, kelompok tersebut dapat dibagi kedalam sub-sub unit, masing-masing bertanggung jawab atas berbagai pekerjaan yang harus diselesaikan dengan cepat. Untuk alasan ini *adhocracy* biasanya dipandang sebagai antitesis dari birokrasi dan bentuk organisasi yang paling tepat untuk organisasi berbasis pengetahuan (Harney, 2015).

Kritik yang paling mutakhir ialah pendapat dari Heckscher dan Donellon (1994). Kedua penulis ini mengemukakan bahwa bentuk organisasi masa depan adalah apa

yang mereka namakan post bureaucratic organization. Organisasi yang tidak sama dengan birokrasi Weberian. Organisasi yang inovatif, bentuk organisasi tidak hanya menempatkan diri pada koherensi internal dan pemusatan kekuasaan, akan tetapi juga memusatkan pada interaksi eksternal dan interaksi sosial yang berhubungan dengannya.

Oleh sebab itu banyak pakar menawarkan berbagai model baru organisasi yang bertolak belakang dengan nilai-nilai birokrasi (Weberian) seperti, *Rational Model* (Denhardt & Catlaw, 2015), *Star Model* (Kates & Galbraith, 2007), *Means-end Model*, *Incremental Model*, *Pluralistic Model*, *Individual Model*, *Organization Learning* (Maden, 2012), *Hologram Model* (Mackenzie, 1991), *Adhocracy* (Toffler, 1971; Mintzberg, 1993; Waterman, 1990).

Semua model itu berasal dari desain organisasi swasta, untuk berkompetisi dengan swasta birokrasi sepertinya harus mempunyai strategi untuk mengembangkan organisasi. Ini akan mungkin terjadi bila birokrasi membuka diri dan lebih kreatif dan inovatif dari pada hanya terpaku pada kebiasaan lama yang hanya menempatkan birokrasi sebagai simbol. Pandangan tentang konsep birokrasi modern berupaya menghentikan pemikiran birokrasi kaku (tidak lentur) yang lebih mengutamakan prosedur, adanya hierarki yang kokoh, namun saat ini pemikiran itu telah bergeser dimana prosedur dan hierarki lebih melunak untuk dapat menggerakkan birokrasi yang lentur, dapat menerima perubahan lingkungan, dan birokrasi yang inovatif dan kreatif yang lebih terbuka (Bozeman, 2000; Dwiyanto, 2015).

KESIMPULAN

Perubahan struktur pada perkembangannya sangat perlu dilakukan dengan berbagai pendekatan yang berbeda. Bagi birokrasi, perubahan struktur organisasi

sangat dibutuhkan untuk merespon keadaan lingkungan yang semakin cepat berubah dan kompleks. Implikasi dari besarnya struktur birokrasi akan lebih berpotensi untuk menghadirkan kualitas pelayanan yang buruk dengan modus prosedur yang panjang, sumber daya manusia yang tidak berkompeten, hierarki yang berjenjang. *Adhocracy* merupakan desain diluar struktur birokrasi, kendali berasal dari koordinasi yang bertentangan dengan hirarki tradisional. *Adhocracy* dipandang sebagai antitesis dari birokrasi, *adhocracy* dibentuk untuk mengatasi masalah dengan cepat dalam organisasi, berisikan orang-orang profesional, multi disiplin, hanya bersifat sementara. Masalahnya adalah, birokrasi tidak pernah dilihat sebagai respon sistemik untuk tantangan kebijakan, sosial, dan ekonomi, dengan orang-orang yang dapat memahami perubahan untuk menjadi lebih baik. Model *Adhocracy* terus tumbuh dan berkembang diberbagai konteks organisasi dengan semakin ketatnya tuntutan, dan banyaknya masalah yang harus diselesaikan dengan cepat.

Sebagai inti sari dari pembahasan artikel ini adalah, struktur organisasi yang bersifat sementara perlu diperhatikan secara jelas dan penuh perhatian, artinya bahwa desain *adhocracy* diperlukan manakala terdapat masalah yang ekstra dan perlu penanganan yang ekstra pula dengan tujuan khusus. Tetapi model *adhocracy* tidak perlu dan kurang tepat apabila alasannya hanya untuk memecahkan masalah yang tidak bersifat ekstra. Model ini sebenarnya diadopsi pada lembaga bisnis, untuk mengembangkan pengetahuan dan kemampuan dalam menyelesaikan masalah dengan cepat dengan suasana yang kompetitif. Rekomendasi yang dapat diusulkan melalui artikel penelitian ini setidaknya bagi pemerintah daerah, *adhocracy* dapat menjadi suatu pilihan struktur organisasi diluar struktur birokrasi formal dengan tujuan dapat membantu

meningkatkan kinerja birokrasi. Akhirnya bagi peneliti dari disiplin ilmu lainnya agar dapat mengungkapkan informasi tentang *adhocracy* sehingga dapat memberikan pilihan model yang tepat untuk mengadopsi *adhocracy* dalam aktivitas pemerintah.

Daftar Pustaka

- Abouzeedan, A., & Hedner, T. (2012). Organization Structure Theories and Open Innovation Paradigm. *World Journal of Science, Technology and Sustainable Development*, 9(1), 6-27. doi:10.1108/20425941211223598
- Araujo, J. F., & Branco, J. F. (2009). Implementing Performance-Based Management in the Traditional Bureaucracy of Portugal. *Public Administration*, 87(3), 557-573. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01762.x
- Argyriades, D. (2010). From Bureaucracy to Debureaucratization? *Public Organiz Rev*, 10(1), 275-297. doi:10.1007/s11115-010-0136-1
- Baligh, H. H. (2006). *Organization Structure: Theory and Design, Analysis and Prescription*. New York, NY: Springer Science+Business Media.
- Barnett, E., & Thomas, J. (2009). *Methods for the Synthesis of Qualitative Research: A Critical Review*. National Centre for Research Methods Working Papers Series, (EPPI-)Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, London.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. New Jersey: Prentice Hall.
- Bozeman, B. (2004). *All Organizations are Public: Comparing Public and Private Organizations*. Washington D.C: Beard Books.

- Caiden, G. E. (1991). What Really Is Public Maladministration? *Public Administration Review*, 51(6), 486-493.
- Caiden, G. E. (2009). A Parabolic Theory of Bureaucracy or Max Weber Through the Looking Glass. In A. Farazman, *Bureaucracy and Administration* (p. 111). Florida: CRC Press.
- Callahan, K. (2007). *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group.
- Cameron, K. S., & Quinn, R. A. (2011). *Diagnosing and Changing Organizational Culture* (3rd ed.). San Fransisco, CA: Jossey-Bass.
- Christensen, T., Laegreid, P., Roness, P. G., & Rovik, K. A. (2007). *Organization Theory and The Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Oxon: Routledge.
- Cichocki, P., & Irwin, C. (2011). *Organization Design A Guide to Building Effective Organizations*. London: Kogan Page Limited.
- Clegg, S. R. (1997). *Modern Organizations: Organization Studies in The Postmodern Word*. London: SAGE Publications.
- Clegg, S. R. (2015). The End of Bureaucracy? *Reinventing Hierarchy and Bureaucracy-from the Bureau to Network Organizations*, 35, 59-84. doi:10.1108/S0733-558X(2012)0000035005
- Daft, R. L. (2010). *Organization Theory and Design* (10th ed.). Boston: Cengage Learning.
- Denhardt, R. B., & Catlaw, T. J. (2015). *Theories of Public Organization* (7th ed.). Stamford: Cengage Learning.
- Diefenbach, T., & Todnem, R. (2012). Bureaucracy and Hierarchy - What Else!? In T. Diefenbach, & R. Todnem, *Research in the Sociology of Organizations Bureau to Network Organizations Volume 35* (pp. 1-27). Bradford: Emerald Group Publishing Limited.
- Dixit, A. K. (2010). Democracy, Autocracy and Bureaucracy. *Journal of Globalization and Development*, 1(1), 1-45. doi:10.2202/1948-1837.1010
- Dolan, T. E. (2010). Revisiting *Adhocracy*: From Rhetorical Revisionism to Smart Mobs. *Journal of Futures Studies*, 15(2), 33-50.
- Du Gay, P. (2005). *The Values Bureaucracy*. New York: Oxford University Press.
- Dwiyanto, A. (2015). *Reformasi Birokrasi Kontekstual*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Farazman, A. (2002). *Modern Organizations Theory and Practice* (2nd ed.). Westport: Praeger Publishers.
- Farazman, A. (2009). *Bureaucracy and Administration*. Boca Raton: CRC Press.
- Gailmard, S., & Patty, J. W. (2012). Formal Models of Bureaucracy. *Annual Review of Political Science*, 15, 353-377.
- Garston, N. (1993). *Bureaucracy: Three Paradigms*. New York: Springer Science+Business Media.
- Gibson, J. L., Ivancevich, J. M., Donnelly, J. H., & Konopaske, R. (2009). *Organizations: Behavior, Structure, Processes* (14th ed.). New York, NY: McGraw-Hill.
- Gortner, H. F., Mahler, J., & Nicholson, J. B. (1997). *Organization Theory: A Public Perspective* (2nd ed.). Florida: Harcourt Brace & Company.
- Harney, B. (2015). *Adhocracy*. *Wiley Encyclopedia of Management*, 11, 1. doi:10.1002/9781118785317.weom110029
- Hatch, M. J., & Cunliffe, A. L. (2013). *Organization Theory: Modern, Symbolic,*

- and Post Modern Perspective (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Heckscher, C., & Donnellon, A. (1994). *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational*. Newbury Park, CA: SAGE Publications.
- Hummel, R. P. (2015). *The Bureaucratic Experience: The Post Modern Challenge* (5th ed.). Oxon: Routledge.
- Ivanchenko, V., & Ivanchenko, V. (2014). Innovation-Structured Reproduction and the Government. *Problems of Economic Transition*, 53(10), 52-65. doi: 10.2753/PET1061-1991531004
- Johnston, K. (1993). *Busting Bureaucracy How to Conquer Your Organization's Worst Enemy*. Illionis: R. R. Donnelley & Sons Company.
- Kates, A., & Galbraith, J. R. (2007). *Designing Your Organization Using the Star Model to Solve 5 Critical Design Challenges*. San Francisco: Jossey-Bass A Wiley Imprint.
- Khanifar, H., Saghari, F., Saeedi, S. R., & Rostami, A. (2013). Changes in Organizational Structure from a Bureaucratic Organization to an Adhocratic One. *Management Art*, 58, 14144-14148.
- Khurosani, A. (2013). *Adhocracy Culture Support and Leader's Working Creativity*. *International Journal of Social Science and Humanity*, 3(4), 411-415. doi:10.7763/IJSSH.2013.V3.272
- Lampropoulou, M., & Oikonomou, G. (2016). Theoretical Models of Public Administration and Patterns of State Reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), 1-21. doi:10.1177/0020852315611219
- Li, T. (2017). How Bureaucratic Power Structure Affects Personnel Structure. *Problems of Post-Communism*, 1-13. doi:10.1080/10758216.2017.1315309
- Liao, C., Chuang, S.-H., & To, P.-L. (2011). How Knowledge Management Mediates the Relationship Between Environment and Organizational Structure. *Journal of Business Research*, 64(7), 728-736. doi:10.1016/j.jbusres.2010.08.001
- Lunenburg, F. C. (2012). Organizational Structure: Mintzberg's Framework. *International Journal of Scholarly, Academic, Intellectual Diversity*, 14(1), 1-8.
- Luthans, F. (2011). *Organizational Behavior An Evidence-Based Approach* (12th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Mackenzie, K. D. (1991). *The Organizational Hologram: The Effective Management of Organizational Change*. New York: Springer Science+Business Media.
- Maden, C. (2012). Transforming Public Organizations into Learning Organizations: A Conceptual Model. *Public Organization Review*, 12, 71-84. doi:10.1007/s11115-011-0160-9
- Marin-Idarraga, D. A., & Cuartas, J. C. (2016). Organizational Structure and Innovation: Analysis from the Strategic Co-alignment. *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, 29(4), 388-406. doi:10.1108/ARLA-11-2015-0303
- McAuley, J., Duberley, J., & Johnson, P. (2007). *Organization Theory: Challenges and Perspectives*. Essex: Pearson Education Limited.
- McLaughlin, G. C., & Kennedy, W. R. (2016). *A Guide to Innovation Processes and Solutions for Government*. Boca Raton, FL: CRC Press.

- Menguc, B., & Auh, S. (2010). Development and Return on Execution of Product Innovation Capabilities: The Role of Organizational Structure. *Industrial Marketing Management*, 39(5), 820-831. doi:10.1016/j.indmarman.2009.08.004
- Mintzberg, H. (1993). *Structure in Five Designing Effective Organizations*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Osadchiy, S. E. (2011). *The Dynamics of Formal Organization Essays on Bureaucracy and Formal Rules*. Rotterdam: Erasmus University. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/23250>
- Parikh, M. (2016). Move over Mintzberg, Let Adhocracy Give Way to Ambidexterity. *Management Decision*, 54(5), 1047-1068. doi:10.1108/MD-07-2014-0483
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia. *The 5 th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia*, (pp. 1-15). Banjarmasin.
- Scott, W. R. (2014). *Institution and Organizations: Idea, Interest, and Identities*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Setianto, Y. (2010). Birokrasi Tradisional di Jawa dalam Perspektif Sejarah. *Paramita*, 20(2), 196-177.
- Slama-Royer, P. N. (2016). An 'Adhocracy' of Stakeholders, The Case of ADSA in France (Essonne). *Journal of Accounting & Organizational Change*, 12(1), 1-19. doi:10.1108/JAOC-09-2015-0076
- Styhre, A. (2007). *The Innovative Bureaucracy: Bureaucracy in an of Fluidity*. New York: Routledge.
- Toffler, A. (1971). *The Future Shock* (15 th ed.). New York: Bantam Book.
- Travica, B. (1999). *New organizational Designs: Information Aspects*. Connecticut: Ablex Publishing Corporation.
- Trondal, J. (2011). Bureaucratic Structure and Administrative Behaviour: Lessons from International Bureaucracies. *West European Politics*, 34(4), 795-818. doi:10.1080/01402382.2011.572392
- Verhoest, K., Roness, P., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Vries, H. d., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). Innovation in the Public Sector: A Systematics Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166. doi:10.1111/padm.12209
- Waterman, R. J. (1990). *Adhocracy The Power of Change*. Knoxville: Whittle Direct Books.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. (E. Fischhoff, Trans.) California: University of California Press.
- Zhao, S. (1991). "Metatheory, Metamethod, Meta-Data Analysis: What, Why, and How?". *Sociological Perspectives*, 34(3), 377-390. doi:10.2307/1389517