

# RASIONALISASI PENATAAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH

Oleh:  
Joni Dawud

## *Abstract*

*Through local autonomy, local governments are expected to shape a rational institutional structure based upon local needs. However, it reveals that local government structure has become more ineffective and inefficient. Having known this, necessities for structure downsizing should be voiced to meet the real local needs.*

*Keywords: local government, institutional structure*

## **A. Pendahuluan**

Kebijakan otonomi daerah yang telah digulirkan semenjak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 telah membawa banyak perubahan pada sistem pemerintahan di Daerah. Hubungan antara Pemerintah Daerah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak lagi sebagai hubungan hirarki yang berjenjang, tapi masing-masing berkedudukan sebagai daerah otonom. Begitu pula dalam distribusi dan alokasi kewenangan antara Pemerintah Daerah Propinsi dengan Kabupaten/Kota, mengalami pergeseran dan perubahan jika dibandingkan dengan ketentuan sebelumnya.

Dengan adanya perubahan dalam kewenangan bagi Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota tersebut, pada giliran berikutnya akan dituntut mengadakan perubahan atau penataan ulang kelembagaan di Daerah. Struktur kelembagaan yang baik, selayaknya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dan beban kerja yang ada. Namun dalam penerapannya di lapangan tidak semudah yang dibayangkan, pola pikir birokrasi dan kepentingan birokrat yang sangat menonjol menghasilkan kelembagaan yang belum sesuai dengan yang diharapkan. Penerapan PP Nomor 84 Tahun 2000, disalahtafsirkan oleh daerah dengan membentuk Kelembagaan Pemerintah Daerah yang sebesar-besarnya. Memang, otonomi daerah menjadikan beban kerja daerah semakin meningkat. Namun demikian, seiring dengan hal tersebut, diikuti pula dengan peningkatan eselonisasi. Akan tetapi hal itu tidak dipandang sebagai kompensasi dari meningkatnya beban tugas tapi dijadikan peluang untuk berlomba memperbesar kelembagaannya. Akibatnya, kelembagaan pemerintah daerah semakin besar.

Menyadari akan penyalahgunaan peluang oleh daerah dengan menggelembungkan kelembagaan Pemerintah Daerah, Pemerintah kemudian merevisi PP Nomor 84 Tahun 2000 dengan lahirnya PP Nomor 8 Tahun 2003. PP Nomor 8 tahun 2003 memberikan pembatasan-pembatasan terhadap Daerah dalam menetapkan Kelembagaannya. PP ini menjadi momok yang menakutkan bagi daerah yang telah terlanjur menggelembungkan Kelembagaannya, karena berpuluh-puluh lembaga harus dilikuidasi atau dimerger akibat melampaui batas maksimum jumlah lembaga yang ditentukan. Hal ini bukan pekerjaan yang mudah karena berpuluh-puluh bahkan beratus-ratus pegawai akan kehilangan jabatannya. Padahal jabatan struktural dalam pola pikir dan image birokrasi merupakan satu satu jenjang karier.

Daerah yang tidak mengalami perubahan yang signifikan dengan berat hati menerapkan PP tersebut, sedangkan daerah yang sudah terlanjur menerapkan

kelembagaan yang besar berusaha mengulur-ulur waktu dalam penerapan PP ini dan berusaha mencari justifikasi bahwa Kelembagaan yang dimilikinya sudah sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Upaya mereka tertolong dengan lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004. PP Nomor 8 Tahun 2003 yang berpijak pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tidak memiliki kekuatan hukum lagi, sehingga daerah tidak lagi berusaha menerapkan PP tersebut. Bahkan daerah yang telah siap menerapkan PP tersebut menunda pemberlakuan PP tersebut sambil menunggu PP tentang Organisasi Pemerintah Daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004. PP pengganti PP Nomor 8 Tahun 2003 sampai saat ini tidak kunjung keluar meski sudah hampir 2 tahun lebih 5 bulan semenjak berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004. PP revisi PP Nomor 8 Tahun 2003 pada dasarnya sudah selesai dibahas namun karena PP tentang kewenangan yang belum ada kata sepakat maka PP Revisi PP 8 Tahun 2003 tidak bisa dikeluarkan.

Terlepas dari kontroversi PP-PP dan implementasi PP-PP tersebut, Otonomi daerah pada dasarnya menghendaki daerah membentuk kelembagaan Pemerintah Daerah yang rasional. Kelembagaan Pemerintah Daerah yang rasional yaitu Kelembagaan yang sesuai dengan kebutuhan daerahnya bukan kebutuhan dari Birokrat atau politisi daerah. Kelembagaan yang rasional, efisien, efektif dan profesional sesuai dengan kebutuhan perlu dikedepankan sehingga kelembagaan Pemerintah Daerah yang kelak terbentuk tidak menjadi beban, baik bagi pemerintah itu sendiri maupun bagi masyarakat yang mendapatkan layanannya.

## **B. Modernisasi Organisasi Pemerintah Daerah**

Organisasi Pemerintah Daerah yang dibentuk saat ini masih menjadi sorotan tajam. Dengan adanya kebijakan otonomi daerah, maka pemerintah daerah seolah-olah berlomba membentuk organisasi pemerintah daerahnya dengan cenderung membesarkan organisasi dengan dasar argumentasi yang tidak jelas. Dengan besaran organisasi seperti itu, maka efisiensi dan efektivitas jalannya pemerintahan akan terganggu. Model Organisasi Pemerintahan yang digunakan masih mengacu pada model organisasi klasik dimana cenderung birokratis. Kecenderungan tersebut telah lama diindikasikan oleh Garrett (Haynes, 1980: 4) dimana dia menyatakan bahwa "*..... the principle of classicists still determine the form of most organisations in public administration*". Lebih khusus Baker (Haynes, 1980: 4) menyatakan bahwa "*until very recently all discussion of management and organisation in local government ... implicitly assumed frameworks of thinking which were identical with those of earliest classical management theorists*".

Seiring dengan perkembangan, paradigma organisasi saat ini sudah mulai meninggalkan konsep Max Weber yang terkenal dengan Birokrasi Idealnya. Mengenai birokrasi ideal, Warren Bennis (Gifford & Pinchot, 1993: 1) berpendapat bahwa:

*The bureaucratic organization is becoming less and less effective, ... it is hopelessly out of joint with contemporary realities, and ... new shapes, patterns, and models are emerging which promise drastic changes in the conduct of the corporation and in managerial practices in general. So within the next twenty-five to fifty years, we should all be witness to, and participate in, the end of bureaucracy and the rise of new social systems better able to cope with 20th and 21st century demands.*

Pernyataan Bennis yang ditulis pada tahun 1964 tersebut sudah memprediksikan bahwa organisasi birokrasi dari waktu ke waktu semakin tidak efektif dan tidak bisa diharapkan untuk mengatasi permasalahan atau kebutuhan yang kontemporer. Pola dan model baru muncul, mengakibatkan perubahan secara drastis dalam pengelolaan perusahaan dan praktek manajemen secara umum. Dalam kurun 20 sampai 50 tahun ke depan kita akan menjadi saksi akan berakhirnya birokrasi (*the end of bureaucracy*) dan

munculnya sistem sosial yang lebih baik yang dapat menjawab tuntutan kebutuhan abad 20 dan 21.

Sejalan dengan pemikiran tersebut Robert Simmon (2005: 1) mengemukakan bahwa :

*As we begin the twenty-first century, the forces affecting organizations have changed significantly from those of earlier generations. New technologies have increased productive capacity, market have become global, the pace of competition has quickened, work has become more complex, and the capabilities of workers have been enhanced. Information technology, outsourcing, and alliances have changed the traditional boundaries of the firm.*

Dengan terjadinya perubahan dalam lingkungan organisasi baik lingkungan mikro maupun lingkungan makro maka organisasi tidak bisa statis. Organisasi perlu menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi, paradigma organisasi yang digunakan pada zaman Max Weber tidak bisa dipertahankan lagi pada kondisi saat ini. Model Birokrasi yang diperkenalkan Max Weber sudah ketinggalan zaman dan sudah tidak efektif lagi.

Ketidakefektifan birokrasi antara lain disebabkan oleh ciri-ciri birokrasi itu sendiri yang sudah tidak sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada pada saat ini. Adapun ciri-ciri birokrasi (Kanter, 1996: 48-49) adalah sebagai berikut:

1. Birokrasi cenderung memusatkan perhatian pada jabatan, kewenangan, status dan pangkat. Pangkat atau jabatan selalu identik dengan kekuasaan dan peningkatan taraf hidup.
2. Manajemen birokrasi berorientasi pada pengulangan-pengulangan, melihat efisiensi melalui mengerjakan sesuatu pekerjaan yang sama secara berulang-ulang (*rutinitas*).
3. Manajemen birokrasi berorientasi pada aturan, prosedur dan penggajian .
4. Birokrasi berjalan melalui struktur formal .
5. Birokrasi menjalankan tugas tertentu dan wilayah kerja tertentu.
6. Birokrasi memperlihatkan kepemilikan dan pengawasan.

Lebih lanjut Gifford & Pinchot (1993: 30-36).mengemukakan bahwa pada saat ini telah terjadi perubahan situasi kerja dimana sudah tidak cocok lagi bila masih menggunakan pendekatan Birokrasi Ideal Max Weber. Perubahan-perubahan tersebut adalah sebagai berikut:

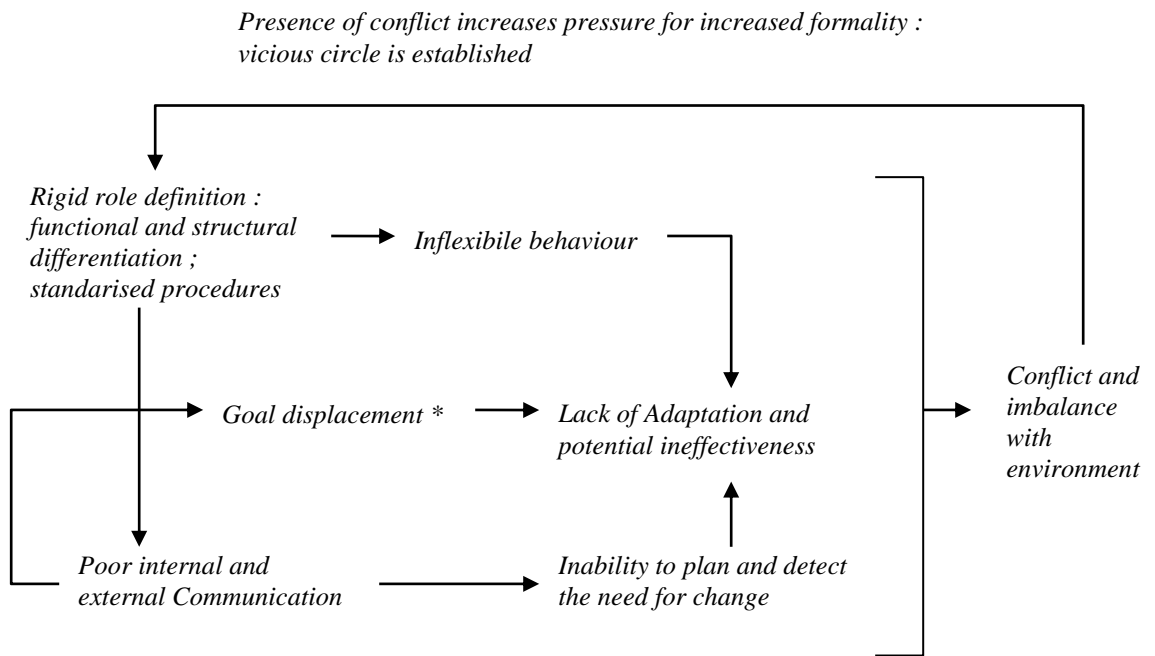
1. Dari pekerjaan yang tidak membutuhkan keahlian atau keterampilan yakni pekerjaan-pekerjaan teknis yang mengandalkan otot menjadi pekerjaan-pekerjaan pengetahuan yakni pekerjaan yang lebih mengandalkan otak daripada otot.
2. Dari pekerjaan atau tugas yang sifatnya berulang-ulang menjadi pekerjaan atau tugas yang membutuhkan kreatifitas dan inovasi.
3. Dari pekerjaan yang bersifat perseorangan menjadi pekerjaan yang bersifat kelompok (*teamwork*).
4. Dari pekerjaan yang bersifat fungsional menjadi pekerjaan yang bersifat project.
5. Dari pekerjaan yang membutuhkan keahlian tunggal menjadi pekerjaan yang membutuhkan berbagai keahlian (*multiskill*).
6. Dari koordinasi vertikal yakni koordinasi oleh pimpinan menjadi koordinasi horizontal yakni koordinasi yang dilakukan teman sejawat.

Dengan situasi dan kondisinya yang sudah berubah, birokrasi mengalami ketidakberfungsian "*dysfunctions of bureaucracy*". Hayes (1980: 17) mengemukakan 5 (lima) pengelompokan ketidakberfungsian birokrasi yaitu:

1. *Inflexible behaviour*; dengan sistem birokrasi perilaku birokrat dipolakan secara *rigid* padahal situasi dan kondisi telah berkembang dan setiap situasi dan kondisi membutuhkan respon perilaku yang tidak sama (berbeda).

2. *Reduced incentive for high personal achievement*; sistem birokrasi mengakibatkan pegawai yang memiliki kinerja baik tidak termotivasi.
3. *Goal displacement*; sering terjadi tujuan yang tidak tepat karena lebih memperhatikan pada prosedur yang harus dilakukan.
4. *Poor internal and external communications*; hubungan formal yang ditonjolkan mengakibatkan komunikasi informal baik internal maupun eksternal sangat minim
5. *Lack of adaptive capacity*; dalam birokrasi sering terjadi kesenjangan dalam mengadaptasikan kemampuan yang dibutuhkan.

Secara skematis beliau menggambarkan ketidakberfungsian birokrasi adalah sebagai berikut:



\* *Displacement of overall organisational goals with partial departemental or sectional goals, or the goal of administrative expediency*

**Gambar 2.2**  
***Causal Inter Relationship of Major Dysfunctional Areas of Classical Design.***

Sumber : Hayes (1980: 24)

Dengan adanya permasalahan tersebut, model organisasi klasik seharusnya sudah ditinggalkan diganti dengan model organisasi yang lebih modern yakni “...are more like living organisms than machines and that it is important to recognise both the informal relationship which exist within them and the interactions which take place between the organisation and the wider social and technological environment in whict it is exist” (Hayes: 1980: 3). Gagasan perubahan dari organisasi klasik menjadi organisasi modern tersebut seiring dengan perubahan pola pikir yang mengemuka bahwa organisasi diibaratkan seperti makhluk hidup yang kretif dan dinamis bukan seperti mesin yang statis. Sistem birokrasi lebih menekankan pada konsepsi bahwa organisasi adalah suatu mesin dan anggota organisasi harus berperilaku bagaikan sebuah mesin yang kaku dan monoton.

Sejalan dengan pemikiran tersebut Kanter (1996: 48-49) menawarkan model organisasi lain untuk mengganti model organisasi birokrasi yang dinamakan *Post Entrepreneurial Organization*. Model organisasi yang baru ini mencoba memandang organisasi tidak sebagai suatu bentuk yang kaku seperti pandangan paradigma organisasi klasik tetapi suatu yang fleksibel mengikuti perkembangan di lapangan. Kanter mengemukakan ciri atau kecenderungan organisasi *post entrepreneurial organizations* sebagai berikut:

1. *Organisasi Post entrepreneurial organizations tend to be more person centred, with authority deriving from expertise or from relationships.*
2. *Post-entrepreneurial management is creation-oriented, seeking innovation as well as efficiency.*
3. *Post- entrepreneurial management is results-oriented, rewarding outcomes.*
4. *Post entrepreneurial organizations tend to pay for contribution, for the value the person or team has added, regardless of formal position.*
5. *Post entrepreneurial organizations find opportunities through the expansion of information, through the ability to maximize all possible communication link - with coalition partners inside and outside the organization.*
6. *In Post-entrepreneurial organizations, charters and home territories are only the starting point for creation of new modes of action; furthermore, opportunities come from the ability to make relationship across territories.*
7. *Post-entrepreneurial organizations seek leverage and experimentation.*

Pandangan tersebut menunjukkan bahwa Kanter menganut pandangan organisasi modern dimana organisasi itu sesuatu yang dinamis, dan anggota organisasi memiliki keleluasaan untuk mengembangkan daya kreatif dan inovatifnya dalam meningkatkan kinerja organisasi. Birokrasi yang memandang bahwa kewenangan legalistik tidaklah cukup untuk meningkatkan kinerja organisasi tetapi perlu didukung oleh kewenangan expertis dan kewenangan membangun jaringan. Demikian salah satu pandangan model *Post-entrepreneurial organizations* disamping pandangan-pandangan lainnya yang banyak bertolak belakang dengan pandangan model Birokrasi ideal (klasik).

Sejalan dengan pemikiran tersebut, Ashkenas dkk (2002: 5-7) mengemukakan bahwa telah terjadi perubahan aspek-aspek dalam menilai kesuksesan suatu organisasi. Pada paradigma lama, yang dianggap sebagai kesuksesan suatu organisasi dilihat dari aspek-aspek sebagai berikut:

1. Besaran organisasi; suatu organisasi dianggap berhasil bila dia tumbuh dan berkembang, mampu mencapai produksi atau pelayanan secara efisien, juga mampu meningkatkan modal.
2. Kejelasan peran; untuk meraih efisiensi dalam pelaksanaan tugas dan pekerjaan di organisasi yang besar maka tugas dibagi-bagi, membedakan secara jelas antara manajer dan pekerja, pengaturan kekuasaan.
3. Spesialisasi; sebagaimana halnya tugas dibagi-bagi maka pembagian tersebut didasarkan pada keahlian misalnya keuangan, perencanaan, SDM, IT, pengawasan dan banyak lagi tugas-tugas yang dapat dispesialisasikan.
4. Pengawasan; dengan adanya spesialisasi pekerjaan dan peran maka dibutuhkan adanya pengawasan untuk menjamin pekerjaan berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan.

Dengan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi, seiring pula dengan berkembangnya kehidupan masyarakat maka organisasi pun mengalami perubahan. Paradigma baru memandang bahwa ukuran keberhasilan organisasi pada saat sekarang dilihat dari aspek-aspek sebagai berikut:

1. Kecepatan. Organisasi yang berhasil yakni ditandai dengan meningkatnya kecepatan organisasi dalam melaksanakan pekerjaan, cepat tanggap terhadap konsumen, secepatnya membawa produk baru ke pasaran, cepat merubah strategi bila dibutuhkan. Organisasi besar diibaratkan seperti sebuah kapal tanker yang sulit melakukan pergerakan-pergerakan dengan cepat.
2. Flexibilitas. Organisasi yang berhasil adalah organisasi yang fleksibel yakni mudah menyesuaikan dengan kebutuhan yang ada. Kejelasan tugas yang kaku dalam keberhasilan organisasi pada paradigma lama bertentangan dengan kesuksesan paradigma baru tentang fleksibilitas. Fleksibilitas dapat membangkitkan ketidakjelasan, membuang *job description* (uraian tugas) dan membentuk tim secara *ad hoc* dan mengadakan pembaharuan dala tugas dengan merampingkan tugas atau pekerjaan.
3. Integrasi. Organisasi merupakan suatu kesatuan walaupun terbagi kedalam bagian-bagian tertentu namun harus tetap dipandang secara keseluruhan.
4. Inovasi. Organisasi yang berhasil adalah organisasi yang mampu menghasilkan pembaharuan dengan menghasilkan inovasi dan kreatifitas baik dalam proses pelaksanaan pekerjaan maupun product yang dihasilkannya.

Namun untuk mewujudkan organisasi yang sukses, Ashkenas dkk. ( 2002: 10 -11) mengemukakan bahwa organisasi akan menghadapi kendala-kendala yang melekat pada organisasi. Organisasi yang sukses adalah organisasi yang mampu mengelola organisasi sehingga mampu menghilangkan atau mengurangi 4 tipe hambatan, yaitu:

1. *Vertical boundaries*; hambatan yang bersifat vertikal yaitu hambatan antara atasan dan bawahan termasuk didalamnya perbedaaan status, kewenangan dan kekuasaan, *span of control*, batasan kewenangan dan hal yang lain yang menunjukkan herarkisitas dalam organisasi.
2. *Horizontal boundaries*; hambatan yang bersifat horizontal antara lain karena fungsi, unit organisasi dan alur produksi.
3. *External boundaries*; hambatan dengan faktor yang diluar organisasi antara lain dengan sesama organisasi lainnya baik di dalam maupun diluar negeri.
4. Hambatan geografis dan hambatan globalisasi; hambatan ini dapat mengisolasi organisasi sehingga menutupi inovasi dan ide-ide yang baik dalam menjalankan roda organisasi.

### C. Aspek yang Harus diperhatikan dalam Kelembagaan Pemerintah Daerah

Dengan demikian kelembagaan daerah akan sangat dipengaruhi oleh kewenangan, kebutuhan, dan kemampuan yang dimilikinya. Kelembagaan Pemerintah Daerah hanya akan menyelenggarakan kewenangan riil yang ada. Kewenangan riil ini sendiri, harus diidentifikasi dari kebutuhan riil pemerintah dan masyarakat daerah yang bersangkutan. Sebagai contoh, suatu daerah yang memiliki wilayah pesisir atau pantai, secara otomatis memiliki **kebutuhan riil** untuk mengurus dan mengelola kawasan pesisir atau pantai tersebut. Dan kebutuhan riil terhadap pengelolaan kawasan pesisir atau pantai ini akan menentukan kelembagaan yang perlu dibentuk. Disamping itu, ukuran besarnya organisasi akan mempengaruhi atau dipengaruhi oleh variabel-variabel lain sebagai berikut:

- a. Semakin tinggi **tingkat pembagian kerja**, semakin besar ukuran organisasi.
- b. Semakin tinggi **tingkat kompleksitas urusan**, maka makin besar organisasi diperlukan.
- c. Semakin luas **wilayah kerja**, makin besar ukuran organisasinya.

- d. Semakin banyak **hubungan kerja**, semakin besar ukuran sebuah organisasi.
- e. Sebaliknya, semakin tinggi **tingkatan teknologi**, semakin kecil ukuran organisasinya.
- f. Semakin besar suatu organisasi maka makin besar **jumlah personilnya**.
- g. Semakin besar suatu organisasi maka makin diperlukan banyak **sumber daya** (keuangan, material, dll).

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam penyusunan format kelembagaan bahwa tidak selalu semua kewenangan harus diselenggarakan oleh pemerintah tetapi dapat dilakukan dengan **pola kemitraan dengan masyarakat (swasta)** pemerintah hanya sebagai regulator atau perencana sedang pelaksana adalah masyarakat. Kalaupun seluruh kewenangan perlu diselenggarakan oleh pemerintah maka wadah kelembagaannya tidak selalu berperingkat sama. Dengan kata lain, untuk mencapai efisiensi dan efektivitas tertinggi dalam penyusunan format kelembagaan, perlu dilakukan analisis **homogenitas**. Artinya, kewenangan yang relatif sama, dan beban kerja masing-masing yang relatif kecil dapat digabung dalam suatu kelembagaan tertentu. Sebagai contoh, apabila beban kerja kewenangan Bidang Koperasi dan Bidang Penanaman Modal relatif kecil, tidak perlu masing-masing dibentuk dinas, cukup satu dinas saja, bahkan dalam hal ini dianjurkan untuk digabung dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Di dalamnya terdapat Sub Dinas Perindustrian, Sub Dinas Perdagangan dan Sub Dinas KPM. Demikian pula untuk kewenangan Ketenagakerjaan dan Kependudukan, dapat digabung kedalam Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, karena memiliki *core competencies* yang sama yaitu pelayanan dan peningkatan kualitas manusia (*human capacity*).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kriteria yang dapat digunakan untuk analisis penyusunan format kelembagaan meliputi 3 (tiga) hal sebagai berikut:

1. **Kesamaan basis kewenangan utama (*core competencies*)**, misalnya kewenangan Bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan sama-sama berbasis penduduk. Sementara Bidang Kehutanan dan Perkebunan sama-sama berbasis lahan.
2. **Keterkaitan kewenangan**. Kewenangan-kewenangan yang memiliki keterkaitan yang erat, meskipun tidak memiliki basis kewenangan utama yang sama, dapat digabungkan. Misalnya, keterkaitan antara kewenangan Bidang Penanaman Modal dengan Bidang Industri dan Perdagangan. Dalam kondisi saat ini, perkembangan industri dan perdagangan sangat ditentukan oleh arus investasi yang masuk. Dengan demikian, ketiga kewenangan tersebut dapat digabung dalam satu institusi.
3. **Homogenitas produk layanan**. Produk layanan perijinan misalnya, dapat digabung dalam satu kelembagaan dengan sistem Manajemen Satu Atap, Sistem Perijinan Terpadu, atau terminologi lain yang relevan. Demikian pula homogenitas konsumen dapat dijadikan kriteria keempat sebagai bahan pertimbangan untuk penggabungan kelembagaan.

Dalam penataan kelembagaan khususnya dan penataan pemerintahan daerah secara keseluruhan perlu juga mempertimbangkan hal-hal non teknis yang dapat mempengaruhi efektifitas dan efisiensi berjalannya penataan tersebut. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah jangan sampai terjadinya gejolak-gejolak yang dapat menjadi potensi instabilitas di daerah. Untuk itu perlu adanya skenario penataan pemerintahan daerah dalam jangka menengah. Skenario tersebut berupa tahapan-tahapan penataan yang akan dilakukan, tahapan-tahapan tersebut dapat meliputi sebagai berikut:

1. Tahapan Transisi atau peralihan dari kelembagaan lama dan kelembagaan baru
2. Tahapan Konsolidasi, yaitu penyempurnaan konsep kelembagaan dengan melihat pengalaman yang dilaksanakan pada masa transisi tersebut.

3. Tahapan Finalisasi, yaitu tahapan penerapan konsep kelembagaan yang ideal dari suatu pemerintahan daerah

Dengan tahapan-tahapan tersebut diharapkan perubahan yang terjadi dapat direncanakan secara matang dan sistematis sehingga tidak menimbulkan permasalahan-permasalahan yang tidak diinginkan.

## D. Penutup

Dari uraian tersebut di atas dapat dilihat bahwa dalam upaya merasionalisasikan penataan kelembagaan Pemerintah Daerah tidak bisa hanya melihat kelembagaan sebagai suatu struktur atau bagan organisasi. Kelembagaan merupakan sistem dan sekaligus sebagai suatu sub sistem untuk itu menata organisasi harus memperhatikan juga sub-sub sistem atau sistem lain yang mempengaruhi jalannya kelembagaan tersebut. Dengan demikian penataan kelembagaan tidak hanya mengotak-atik *struktur* tapi setidaknya harus diperhatikan pula '*ur*' yang lain yaitu : "*Prosedur, Aparatur dan Kultur*".

## Referensi

- Flynn, Norman & Strehl Franz. 1996. *Public Sector Management in Europe*. Harvester Wheatsheaf: Prentice Hall
- Frederickson H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. Sanfransisco: Jossey Bass
- Gifford & Elizabeth Pinchot. 1993. *The End of Bureaucracy & The Rise of the Intelligent Organization*. Berrett - San Francisco: Koehler Publishers. ,
- Haynes Robert J. 1980. *Organisation Theory and Local government*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Mawhood Philipe. 1983. *Local Government in the third world the experience of tropical Africa*. New York: Jhon Wiley & Sons.
- Mc. Kewitt, David and Lawton, Allan. 1994. *Public Sector Management*. London: Sage Publication,
- Osborne David and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy The Five Strategies for Reinventing Government*.
- Peter M. Blau & Marshall W. Meyer. 2000. Alih bahasa oleh Slamet Rijanto, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, 23
- Robbins Stephen P. 2003. *Essentials of Organizational Behavior*. Kualalumpur: Prentice Hall.
- Ron Ashkenas, Dave Ulrich, Todd Jick, Steve Kerr. 2002. *The Boundaryless Organization Breaking The Chains of Organizational Structure*. New York: Jhon Willey & Sons Inc.
- Rosabeth Moss Kanter. 1996. *Beyond the Cowboy and The Corpocrat* dalam How Organization Learn. Ken Starkey International Thomson Business Press.
- Rosell, Steven A., (et.al.). 1992. *Governing in an Information Society*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- The World Bank Group. 2000. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. Public Sector Group PREM Network.