

ANALISIS KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH (KAJIAN PENDEKATAN *SYSTEM DYNAMICS* DI PEMERINTAH PROVINSI GORONTALO)

Irfan Ibrahim¹

¹⁾ Badan Pendidikan dan Pelatihan Provinsi Gorontalo
Jl. Sapta Marga Kelurahan Botu Kec. Dumbo Raya Kota Gorontalo
Email: irfanibrgorontalo@gmail.com

ABSTRAK

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengakibatkan perubahan urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat dan daerah sehingga berimplikasi pada perubahan beban tugas organisasi pemerintah daerah. Oleh karena itu perlu dilakukan penataan kelembagaan berupa restrukturisasi organisasi.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui struktur dan perilaku model Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Gorontalo serta mengetahui kebijakan yang relatif efektif dalam merestrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah.

Pendekatan yang digunakan adalah metode *system dynamics* sebagai salah satu pendekatan pemodelan kebijakan terutama dalam hal peningkatan pemahaman tentang gejala dinamis suatu sistem terjadi.

Skenario kebijakan diuji dalam dua keadaan, yaitu jika ketersediaan Dana Alokasi Umum (DAU) tidak terbatas dan jika DAU terbatas. Skenario tersebut adalah Pengurangan Jumlah Organisasi, Penurunan Belanja, Peningkatan Motivasi, Kualitas dan Produktivitas Pegawai serta skenario mixed (gabungan).

Hasil simulasi memperlihatkan bahwa jika DAU yang tersedia terbatas, maka Pemerintah Provinsi Gorontalo dalam jangka panjang akan mengalami kebangkrutan. Skenario kebijakan mixed (Gabungan) menjadi alternatif kebijakan yang efisien dan efektif dalam merestrukturisasi organisasi perangkat daerah Provinsi Gorontalo.

ABSTRACT

In compliance with established of regulation Number 23 Year 2014 resulted in the change of the compulsory and optional affairs which became the authority of the central and regional governments so that it has implications for the change of the burden of regional government organizations. Therefore, institutional arrangements in the form of organizational restructuring are required

This study aims to determine the structure model and behavior of Restructuring of Local Organizational of Gorontalo Province and to know the policy which relative was effective in restructuring organizational of Local Government.

The approach used is system dynamics method as one approach to policy modeling, especially in terms of increasing understanding of dynamic symptoms of a system occurs.

Policy scenario tested in two situation that is if availability of General Fund Allocation (DAU) unlimited and if availability of DAU limited. The scenarios are the reduction of number of organization, decrease of expenditure, increase of motivation, quality and productivity of employee and mixed scenario.

Result of simulation showed that if DAU which limited availableness, Gorontalo Province on a long term will be collapse (bankruptcy). The mixed policy scenario becomes an efficient and effective policy alternative in restructuring the organization of Gorontalo Province.

KATA KUNCI: PEMODELAN, RESTRUKTURISASI ORGANISASI, *SYSTEM DYNAMICS*, PROVINSI GORONTALO

1. PENDAHULUAN

Seiring dengan ditetapkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 telah mengakibatkan terjadinya perubahan yang berimplikasi pada terjadinya perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang mewadahnya. Dalam era ini, Pemerintah akan terus berusaha untuk memperbaiki manajemen pemerintahan dengan melibatkan unsur Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota khususnya dalam penataan organisasi perangkat daerah sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah.

Kebijakan penataan kelembagaan pemerintah lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proposional dan transparan, sehingga upaya tersebut diharapkan organisasi perangkat daerah tidak akan terlalu besar sesuai dengan semangat pembaharuan fungsi-fungsi pemerintah dalam rangka mendukung terwujudnya tata pemerintahan daerah yang baik (*good local government*).

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maka Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota harus melakukan penetapan kembali kelembagaan sesuai dengan kewenangan masing-masing, baik urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat maupun Pemerintah Daerah yang diatur dalam pasal 9 sd pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Salah satu hal cukup menonjol yang merupakan konsekuensi dari pemberlakuan peraturan pemerintah adalah terjadinya pembengkakan terhadap jabatan struktural pada organisasi perangkat daerah sehingga menimbulkan banyaknya jabatan-jabatan struktural yang tidak efektif dan efisien untuk dibentuk sesuai dengan kebutuhan daerah (Tahir, 2016:167)

Dari evaluasi yang dilakukan, permasalahan yang muncul dalam proses kajian kelembagaan itu diantaranya adalah belum adanya persepsi ataupun pengertian yang sama dari aparat Pemda dari pemberlakuan PP 18 Tahun 2016, dimana adanya keengganan dari pejabat di daerah untuk menerima perubahan, yang merupakan akibat dari menguatnya dominasi Pemerintah Pusat dalam menentukan konfigurasi perangkat daerah dan kurang memperhatikan kebutuhan daerah (Tahir, 2016:167).

Disamping permasalahan di atas, tuntutan penggunaan anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja memberikan implikasi bagi pemerintah daerah untuk melakukan efisiensi dalam pengeluaran daerah. Efisiensi biaya aparatur maupun pelayanan publik merupakan hasil dari perbaikan kinerja Pemerintah Daerah.

Secara jujur dapat dikatakan bahwa kondisi empiris kelembagaan pemerintah saat ini menunjukkan sebagian besar organisasi pemerintah belum dilengkapi kemampuan untuk menghadapi perubahan yang begitu cepat, kemajuan teknologi, kompetisi, dan kebutuhan masyarakat yang harus dilayani. Bahkan masih banyak dari organisasi tersebut yang disusun dan dikelola menurut model kepemimpinan, dan manajemen serta struktur organisasi yang sudah tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini. Oleh karena itu, organisasi Pemerintah Daerah baik di pusat maupun di daerah perlu dievaluasi dan dikaji ulang dalam rangka mewujudkan suatu tatanan dan bentuk organisasi yang tidak hanya efektif dan efisien tetapi juga lebih dinamis dan sesuai dengan perkembangan paradigma baru yang seiring dengan perubahan lingkungan strategis

2. metodologi

Model yang akan dibuat dalam penelitian ini menggunakan metodologi *system dynamics*, dengan menterjemahkan deskripsi proses restrukturisasi organisasi Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo ke dalam model matematik.

Model yang dibuat dengan metodologi *system dynamics* adalah model matematik kausal (*theory-like*). Pengungkapan hubungan kausal dalam bentuk ekspresi matematik didasari oleh dalil hubungan-hubungan kausal yang terdapat dalam fenomena (sistem) yang diteliti (Tasrif, 2004:4). Dengan demikian model yang akan dibuat merupakan model yang dapat menjelaskan secara kausal bagaimana dampak kebijakan restrukturisasi organisasi pemerintah daerah Provinsi Gorontalo.

Data dalam penelitian ini diperoleh dengan menggunakan teknik pengumpulan data antara lain untuk data primer dilakukan dengan cara wawancara dan untuk data sekunder menggunakan teknik dokumenter.

Dikaitkan dengan pembuatan suatu model menggunakan pendekatan *system dynamics* yang akan dilakukan dalam penelitian ini, analisis dilakukan mengikuti kerangka pentahapan perancangan suatu model *system dynamics* yang dikemukakan oleh Richardson and Pugh (1981:14) yaitu ; perumusan masalah (*problem definition*), konseptualisasi sistem (*system conceptualization*),

formulasi model (*model formulation*), perilaku model (*model behavior*), evaluasi model (*model evaluation*), analisis kebijakan (*policy analysis*), penggunaan model (*model use*).

Simulasi model dalam penelitian ini menggunakan alat bantu *software Powersim Constructor* untuk mensimulasi kebijakan-kebijakan yang dapat memberikan efek perubahan perilaku sistem nyata sesuai dengan yang diinginkan (memperbaiki perilaku sistem yang tidak diinginkan atau mewujudkan perilaku sistem yang diinginkan).

3. LANDASAN TEORI

a. Konsep Organisasi

Ada beberapa teori klasik yang menjelaskan tentang organisasi, salah satunya adalah yang dikemukakan oleh Weber dalam *The Theory of Social and Economic Organisation*, Weber menunjukkan “organisasi sebagai kelompok kerjasama, yang berbeda dengan organisasi kemasyarakatan”. (Thoha, 1998:98). Menurut Weber, kelompok kerjasama adalah suatu tata hubungan sosial yang dihubungkan dan dibatasi oleh aturan-aturan. Aturan-aturan ini sejauh mungkin dapat memaksa seseorang untuk melakukan kerja sebagai suatu fungsinya yang ajeg, baik dilakukan oleh pemimpin maupun oleh pegawai-pegawai administrasi lainnya.

Pada umumnya pengertian organisasi selalu menunjuk pada pengelompokan dan pengaturan aktifitas manusia secara sadar dan terencana dalam ikhtiarinya untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Selznick (1984:25-35) mendefinisikan organisasi sebagai “pengaturan orang untuk memfasilitasi pencapaian beberapa tujuan yang telah disepakati melalui pengalokasian fungsi dan tanggung jawab”.

Organisasi sebagaimana yang diungkapkan oleh Dimock dalam Wasistiono (2008:6) adalah merupakan pendapat secara sistematis dari bagian yang saling bergantung/berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi, dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan.

Organisasi pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayan kepada masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.

b. Restrukturisasi Organisasi

Organisasi yang baik adalah organisasi dinamis yang berkembang setiap waktu sesuai dengan perubahan yang terjadi. Baik itu organisasi

profit (swasta) maupun nonprofit (pemerintah) meliputi pembentukan struktur dan pengintegrasian. Yaitu agar manusia-manusia dapat bekerja di dalam hubungan-hubungan yang saling tergantung satu dengan yang lainnya. (Silalahi, 1997:32).

Perubahan struktur adalah perubahan yang dilakukan terhadap sebagian ataupun secara keseluruhan struktur organisasi dalam rangka mencari bentuk yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi atau dikenal dengan istilah restrukturisasi organisasi. Kemudian dalam kaitannya dengan perubahan organisasi, Bennis dalam Komaruddin (1990:221) mengemukakan bahwa pengembangan organisasi merupakan jawaban terhadap perubahan yang terjadi dilingkungan organisasi yang dimaksudkan untuk mengubah keyakinan, sikap, nilai, struktur organisasi, sehingga dapat meningkatkan kinerja anggota organisasi.

Dalam menghadapi perubahan lingkungan, organisasi secara aktif melakukan perubahan atau reaktif terhadap perubahan dengan dua pendekatan. Pendekatan pertama, organisasi secara aktif melakukan antisipasi terhadap perubahan. Pendekatan kedua, reaktif adalah bersifat menunggu, seyogyanya organisasi aktif melakukan antisipasi terhadap perubahan lingkungan yaitu dengan memfokuskan diri pada perubahan yang relevan dan berpengaruh terhadap organisasi (Komaruddin, 1990:221).

Pengembangan organisasi merupakan jawaban terhadap perubahan yang terjadi dilingkungan organisasi yang dimaksudkan untuk mengubah keyakinan, sikap, nilai, struktur organisasi, sehingga dapat meningkatkan kinerja organisasi (Sutarto, 1986:354).

Pengembangan organisasi merupakan suatu perubahan terhadap organisasi baik menyangkut orang-orang yang ada dalam organisasi maupun menyangkut organisasi itu sendiri. Perubahan ini adalah dalam rangka menghadapi perubahan yang terjadi pada lingkungan internal maupun eksternal.

Struktur bagi suatu organisasi sangat berguna untuk memperjelas dan memahami tugas dan fungsi masing masing bagian dalam suatu organisasi. Dengan struktur, tugas masing masing bagian dalam organisasi menjadi jelas. Struktur yang baik adalah struktur yang berorientasi kepada visi-misi organisasi yang pada akhirnya dapat meningkatkan kinerja organisasi dan profesionalisme jajaran di dalamnya. Sebagai upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang desentralis diperlukan organisasi yang bersifat ramping (*flat*) yang dengan menggabungkan bagian bagian yang memiliki banyak kemiripan dalam tugas dan fungsi,

dimana organisasi yang ramping serta didukung dengan desentralisasi kewenangan membuat organisasi menjadi fleksibel dalam memberi respon, lebih cepat beradaptasi dengan perubahan, lebih efektif dan inovatif, serta lebih komitmen kepada tujuan. Struktur ideal dalam merespon perubahan lingkungan adalah struktur yang memberikan ruang bagi anggota organisasi untuk langsung berhadapan dengan konsumen dan dapat mengambil keputusan tanpa melalui proses hirarkis yang terlalu panjang (Negak, 1993:34)

Berkaitan dengan konsep struktur organisasi yang telah diuraikan, terdapat sejumlah konseptualisasi yang diajukan para ahli mengenai dimensi struktur organisasi. Robbins (1994:90) yang mengidentifikasi tiga dimensi struktur organisasi, yaitu: (1) kompleksitas; (2) formalitas; (3) sentralisasi. Sedangkan Liliweri (1997:111) merumuskan tiga dimensi struktur organisasi, yaitu: (1) ukuran organisasi; (2) kompleksitas organisasi; dan (3) formalisasi.

Perubahan struktur organisasi adalah perubahan yang dilakukan terhadap sebagian ataupun secara keseluruhan struktur organisasi dalam rangka mencari bentuk yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi atau dikenal dengan istilah restrukturisasi organisasi (Sedarmayanti, 2000:60).

Tujuan penataan ulang ini sebagaimana dikemukakan oleh Steers (1977:13) bahwa penataan ulang ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan daya saing organisasi, nilainya bagi para pemegang saham, dan kontribusinya bagi masyarakat.

Selain itu penataan organisasi harus memperhatikan jenis satuan organisasi, apakah organisasi itu merupakan organisasi operasional, penunjang, konsultasi, atau penegak aturan sehingga tidak akan terjadi tumpang tindih dimana seharusnya organisasi tersebut bertugas sebagai organisasi pelayanan namun di sisi lain organisasi tersebut juga merupakan organisasi penegak aturan, hal ini akan berpengaruh terhadap efektifitas organisasi.

Istilah “pengembangan organisasi” dimaksudkan untuk mempengaruhi sistem kepercayaan, nilai-nilai dan sikap di organisasi sehingga hal ini bisa mengadaptasi lebih baik tingkat percepatan perubahan dalam teknologi, dalam lingkungan industri kita dan masyarakat secara luas. Juga termasuk restrukturisasi organisasi formal yang seringkali dimunculkan, dimudahkan, dan didorong oleh perubahan normatif dan perilaku. (Winn dalam Gibson, Ivancevich dan Donnelly, 1997:353).

Untuk melakukan pengembangan organisasi, tentunya memerlukan suatu strategi yang

tepat sehingga bisa mengadaptasi lebih baik tingkat percepatan perubahan dalam teknologi, dalam lingkungan industri kita dan masyarakat secara luas. Leavitt menyatakan bahwa organisasi dapat diubah melalui pengubahan struktur, teknologi dan/atau orang-orangnya. (Leavitt dalam Handoko, 1988:331)

Perubahan organisasi tersebut tidak hanya menyentuh pada perubahan struktur, maupun teknologi tetapi juga pada sistem manajemen sumber daya manusianya. Menurut Thoha (1998:102) bahwa pengembangan organisasi merupakan suatu instrumen efektif bagi organisasi untuk melakukan perubahan kearah penyempurnaan performance organisasi secara menyeluruh baik mengangkut aspek mikro dan aspek makro.

c. **Pemodelan Kebijakan dengan Pendekatan System Dynamics**

Proses pembuatan keputusan dalam *system dynamics* menyangkut fenomena-fenomena yang dinamis. Fenomena dinamis ini dimunculkan oleh adanya struktur fisik dan struktur pembuatan keputusan yang saling berinteraksi. Struktur fisik dibentuk oleh akumulasi (stok) dan jaringan aliran orang, barang, energi, dan bahan. Sedangkan struktur pembuatan keputusan dibentuk oleh akumulasi (stok) dan jaringan aliran informasi yang digunakan oleh aktor-aktor (manusia) dalam sistem yang menggambarkan kaidah-kaidah proses pembuatan keputusannya.

Penggunaan metodologi ini lebih ditekankan kepada tujuan-tujuan peningkatan pengertian kita tentang bagaimana tingkah laku sistem itu muncul dari strukturnya. Pengertian ini sangat penting dalam perancangan kebijakan yang efektif.

Model yang memenuhi syarat dan mampu dijadikan sarana analisis untuk merumuskan (merancang) kebijakan haruslah merupakan suatu wahana untuk menemukan jalan dan cara intervensi yang efektif dalam suatu sistem (fenomena). Melalui jalan dan cara intervensi inilah perilaku sistem yang diinginkan dapat diperoleh (perilaku sistem yang tidak diinginkan dapat dihindari). Dengan demikian, model yang dibentuk untuk tujuan seperti di atas haruslah memenuhi syarat-syarat berikut: 1). Karena efek suatu intervensi (kebijakan) dalam bentuk perilaku merupakan suatu kejadian berikutnya, maka untuk melacak unsur (elemen) waktu perlu ada (dinamik); 2). Mampu mensimulasikan bermacam intervensi dan dapat memunculkan perilaku sistem karena adanya intervensi tersebut (baik melalui perubahan-perubahan parameter dan atau struktur model); 3). Memungkinkan mensimulasikan suatu intervensi yang efeknya dapat berbeda secara

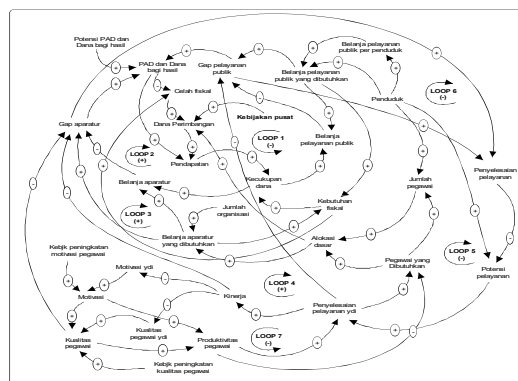
dramatik dalam jangka pendek dan jangka panjang (kompleksitas dinamik); 4). Perilaku sistem di atas dapat merupakan perilaku yang pernah dialami dan teramati (historis) ataupun perilaku yang belum pernah teramati (pernah dialami tetapi tidak teramati atau belum pernah dialami tetapi kemungkinan besar terjadi); dan 5). Mampu menjelaskan mengapa suatu perilaku tertentu (transisi yang sukar misalnya) dapat terjadi (Tasrif, 2004:1-8)

Dalam hubungannya dengan kesahihan (validity) model, suatu model haruslah sesuai (cocok) dengan kenyataan (realitas) empirik yang ada. Dalam hal ini, model merupakan hasil dari suatu upaya untuk membuat tiruan kenyataan tersebut (Richardson and Pugh III, 1981). Prinsip-prinsip untuk membuat model dinamik dengan ciri-ciri di atas dan memenuhi syarat-syarat pemodelan seperti yang diuraikan sebelumnya, menurut Sterman (1981), adalah sebagai berikut: 1). Keadaan yang diinginkan dan keadaan yang terjadi harus secara eksplisit dinyatakan dan dibedakan di dalam model; 2). Adanya struktur stok dan aliran dalam kehidupan nyata harus dapat direpresentasikan di dalam model; 3). Aliran-aliran yang secara konseptual berlainan cirinya harus secara tegas dibedakan di dalam menanganinya; 4). Hanya informasi yang benar-benar tersedia bagi aktor-aktor di dalam sistem yang harus digunakan dalam pemodelan keputusan-keputusannya; 5). Struktur kaidah pembuatan keputusan di dalam model haruslah sesuai (cocok) dengan praktek-praktek manajerial; dan 5). Model haruslah robust dalam kondisi-kondisi ekstrim mewujudkan hal tersebut, suatu upaya pemodelan haruslah memenuhi (sesuai dengan) metode ilmiah.

4.HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Struktur Model Secara Global

Pemodelan hasil analisis dari restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah secara kompleks dengan melihat berbagai sudut pandang dalam bentuk struktur model. Adapun model globalnya dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1. Causal Loop Gambaran Global Model.

b. Perilaku Model dan Uji Perilaku Historis

Untuk mengukur derajat kepercayaan terhadap model yang dibangun dalam mewakili perilaku nyata, dapat digunakan seperangkat uji statistik untuk menguji kesahihannya. Hasil uji variabel-variabel yang penting untuk dikaji dalam model ini dirangkum pada Tabel 1 berikut:

Tabel 1. Hasil Uji Statistik Kesesuaian Model

No	Variabel	RMSPE	Statistik Ketidaksamaan Theil		
			U ^m	U ^s	U ^c
1.	Penduduk	0,0091	0,3929	0,0129	0,5941
2.	Pendapatan	0,0089	0,0143	0,3552	0,6304
3.	Pegawai	0,0092	0,1293	0,3769	0,4937
4.	Alokasi Dasar	0,0094	0,1660	0,7538	0,0801
5.	Belanja Aparatur	0,0063	0,2064	0,3120	0,4815
6.	Belanja Pelayanan Publik	0,0154	0,4960	0,4800	0,0240

Sumber : Hasil uji perilaku historis.

Berdasarkan hasil uji statistik dan simulasi uji kesesuaian perilaku model dengan perilaku historisnya, secara umum model yang digunakan dianggap layak untuk kemudian dijadikan dasar simulasi kebijakan jangka panjang.

c. Simulasi dan Analisis Kebijakan

Selain dimaksudkan untuk memahami permasalahan yang dikaji, model yang dikembangkan juga digunakan untuk melakukan peramalan perilaku di masa depan dari variabel-variabel yang dikaji apabila dilakukan intervensi-intervensi kebijakan tertentu. Adapun skenario intervensi kebijakan dirangkum sebagaimana tabel 2 berikut :

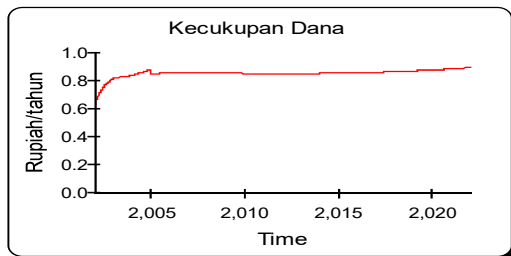
Tabel 2. Himpunan Parameter Skenario

Parameter	Skenario					
	Dasar	Pengurangan Jumlah Organisasi	Penurunan Laju Pertumbuhan Belanja	Peningkatan Motivasi dan Kualitas Pegawai	Peningkatan Produktivitas pegawai Normal	Mixed
Jumlah Organisasi	27 Unit	20 unit setelah tahun 2010	--	---	---	20 unit
Laju Pertumbuhan Belanja Operasional Per Organisasi	14% /thn	---	7% /thn	---	---	7% /thn
Laju Pertumbuhan Belanja Pegawai Per Pegawai	5% /thn	---	2% /thn	---	---	2% /thn
Laju Pertumbuhan Belanja Pelayanan Publik Per Penduduk	7% /thn	---	5% /thn	---	---	5% /thn
Kebijakan Peningkatan Motivasi pegawai	0,5	---	---	1	---	1
Kebijakan peningkatan Kualitas pegawai	0,0	---	---	1	---	1
Peningkatan Produktivitas Pegawai Normal	62	---	---	---	90	90

Sumber : Hasil Olahan Data

c.1. Kecukupan Dana Pemerintah Provinsi Gorontalo Jika DAU Tidak Terbatas

Kecukupan dana dalam model diperoleh dari perbandingan antara alokasi fiskal dengan alokasi dasar, yang berarti bahwa pendapatan yang diperoleh oleh Provinsi Gorontalo akan tetap beriringan dengan belanja yang dibutuhkan. Sehingga pada gambar 2 memperlihatkan perilaku kecukupan dana relatif mencukupi kebutuhan fiskal. Hal ini diakibatkan oleh alokasi DAU dari pemerintah pusat tidak ada pembatasan sehingga kekurangan dana akan selalu ditutupi oleh DAU.

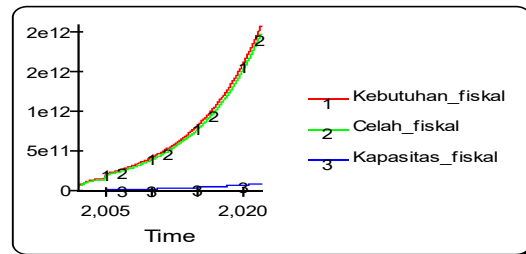


Gambar 2. Simulasi Perilaku Kecukupan Dana.

c.2. Kemampuan Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo Dalam Kaitannya Dengan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Jika DAU Tidak Terbatas

Apabila pertumbuhan DAU Provinsi Gorontalo sebesar 70 % dari DAU yang dikehendaki tetap dipertahankan dengan kemampuan keuangan daerah tidak mengalami perubahan, maka dalam jangka panjang akan mengalami celah fiskal yang besar dimana kebutuhan fiskal daerah jauh lebih

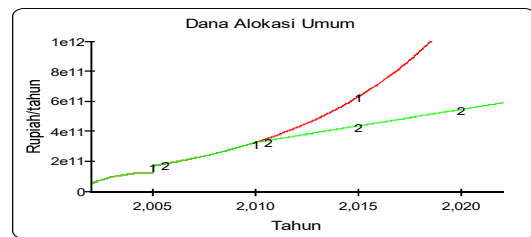
meningkat dengan tidak diimbangi oleh kapasitas fiskal, seperti yang terlihat dalam gambar 3 berikut ini:



Gambar 3. Simulasi Perilaku Kebutuhan Fiskal, Celah Fiskal dan Kapasitas Fiskal

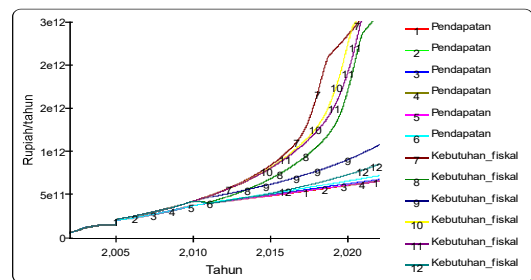
c.3. Kemampuan Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo Dalam Kaitannya Dengan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Jika DAU Terbatas

Dari gambar berikut memperlihatkan pertumbuhan DAU tidak terbatas lebih besar dibanding DAU terbatas disebabkan oleh celah fiskal yang terjadi di Daerah Provinsi Gorontalo semakin besar sehingga DAU yang dialokasikan ke Daerah Provinsi Gorontalo juga semakin besar sebagaimana yang telah diuraikan terdahulu. Untuk lebih jelasnya dapat terlihat pada gambar 4 dan 5 berikut ini:



Keterangan : 1 = DAU Tidak Terbatas;
2 = DAU Terbatas Setelah Tahun 2010.

Gambar 4. Simulasi Perilaku Pertumbuhan DAU

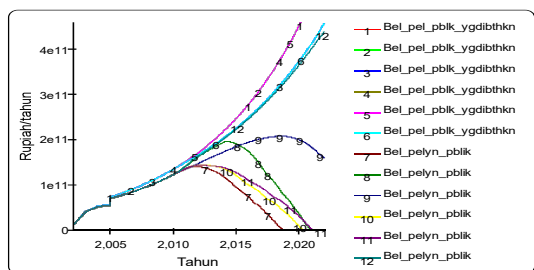


Gambar 5. Simulasi Perilaku Pertumbuhan Pendapatan Berdasarkan Skenario Kebijakan

c.4. Skenario Dasar

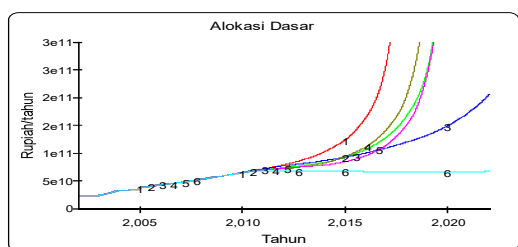
Sebagaimana yang telah diuraikan terdahulu bahwa skenario dasar ini adalah

merupakan dinamika yang terjadi saat ini yang ditandai dengan pembatasan DAU dari pemerintah pusat setelah tahun 2007 sebagaimana yang telah diamanatkan dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 sebelum diubah menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014.



Gambar 6. Simulasi Perilaku Pertumbuhan Belanja Pelayanan Publik

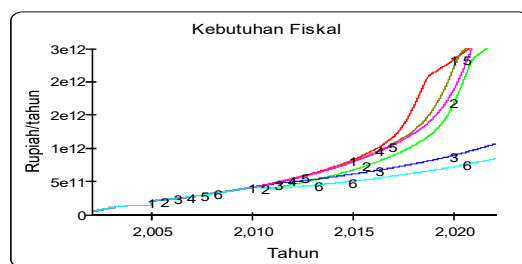
Dalam skenario dasar ini memperlihatkan perkembangan suatu perilaku dari struktur model organisasi perangkat daerah, dimana dalam jangka waktu yang panjang akan terjadi suatu persoalan dengan kebijakan yang ada saat ini. Sehingga dengan pemahaman ini dapat dijadikan dasar untuk menentukan alternatif kebijakan apa yang perlu dilakukan untuk mengantisipasi persoalan yang muncul dari perilaku struktur tersebut di masa yang akan datang dan dapat tercapai keadaan yang diharapkan.



Gambar 7. Simulasi Perilaku Pertumbuhan Alokasi Dasar.

Berdasarkan gambar simulasi perilaku dari skenario dasar memperlihatkan bahwa Provinsi Gorontalo akan mengalami kebangkrutan (*colaps*) sebagai akibat dari ketersediaan dana yang tidak mampu lagi membiayai belanja daerah dan di sisi lain kapasitas fiskal sudah tidak mampu lagi mengimbangi kebutuhan daerah sementara alokasi pendanaan dari pemerintah pusat yang sangat diharapkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo sudah dibatasi, sehingga dampak yang ditimbulkan juga semakin kompleks diantaranya belanja operasional dalam setiap tahunnya mengalami peningkatan sebesar 14 % pertahun dengan asumsi sesuai dengan data historis yang terjadi demikian halnya juga dengan belanja pegawai meningkat 5 % pertahun dan pelayanan publik 7 % pertahun. Dengan peningkatan laju pertumbuhan belanja tersebut, secara tidak langsung daerah membutuhkan

biaya untuk belanja tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

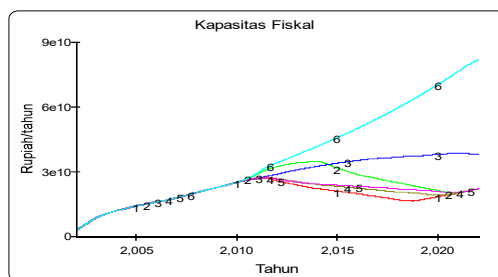


Gambar 8. Simulasi Perilaku Pertumbuhan Kebutuhan Fiskal

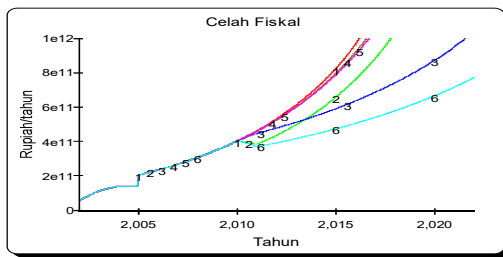
Akibat dari kinerja organisasi menurun, maka kontribusi yang diberikan oleh publik baik itu berupa PAD, DBH ataupun sumber-sumber pendapatan daerah yang dibebankan kepada publik akan mengalami penurunan sehingga dapat menurunkan kapasitas fiskal daerah. Dengan berkurangnya kapasitas fiskal yang tidak diimbangi dengan kebutuhan fiskal yang relatif cukup besar sehingga akan menyebabkan terjadinya celah fiskal yang lebih besar.

c.5. Skenario Pengurangan Jumlah Organisasi

Pengurangan jumlah organisasi adalah merupakan salah satu skenario kebijakan yang selama ini di anggap oleh kalangan birokrat relatif mampu mengurangi kesenjangan fiskal daerah dimana dapat mengurangi biaya operasional dari organisasi, namun dari gambar perilaku skenario tersebut memperlihatkan bahwa ketersediaan dana untuk membiayai belanja daerah tetap tidak mencukupi akan tetapi pertumbuhannya terjadi kelambatan demikian halnya dengan kapasitas fiskal belum dianggap mampu untuk mengimbangi kebutuhan fiskal sehingga daerah Provinsi Gorontalo akan mengalami kebangkrutan (*colaps*), akan tetapi kebangkrutan ini terjadi begitu lambat dalam jangka waktu panjang yang sedikit berbeda pada skenario dasar.

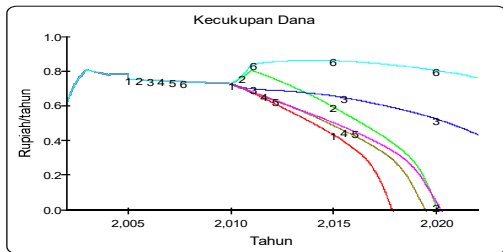


Gambar 9. Simulasi Perilaku Pertumbuhan Kapasitas Fiskal



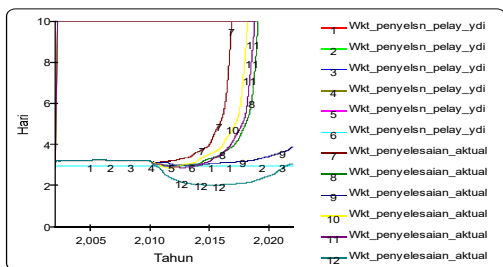
Gambar 10. Simulasi Perilaku Pertumbuhan Celah Fiskal

Dari hasil simulasi skenario pengurangan jumlah organisasi sebanyak 20 unit organisasi perangkat daerah dalam pemodelan ini belum dianggap mampu untuk mengatasi kesenjangan fiskal daerah hal ini disebabkan Provinsi Gorontalo belum mampu meningkatkan pendapatannya melalui potensi yang ada, hal ini disebabkan pengurangan jumlah organisasi belum mampu memenuhi kebutuhan daerah dalam hal ini belanja daerah yang mengalami peningkatan setiap tahunnya.



Gambar 11. Simulasi Perilaku Pertumbuhan Kekucupan Dana

Kepuasan pelayanan berdampak pada kontribusi yang diberikan oleh publik kepada Pemerintah Daerah, walaupun pada skenario ini tidak secepat dibandingkan dengan skenario dasar, akan tetapi masih menimbulkan persoalan di masa yang akan datang.

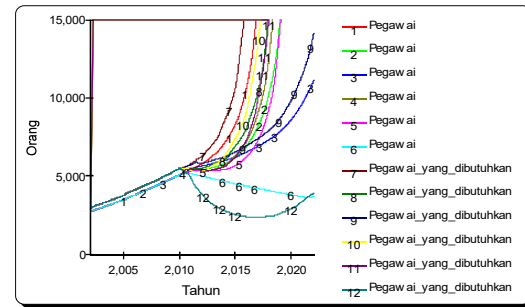


Gambar 12. Simulasi Perilaku Percepatan Waktu Penyelesaian Pelayanan.

c.6. Skenario Penurunan Laju Pertumbuhan Belanja

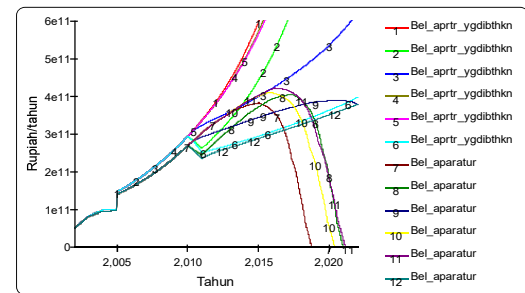
Pada skenario penurunan laju pertumbuhan belanja yang terdiri dari belanja operasional organisasi dari 14 % pertahun menjadi 5 % pertahun, belanja pegawai dari 5 % pertahun menjadi 3 % pertahun dan belanja pelayanan publik dari 7 %

pertahun menjadi 5 % pertahun. Skenario kebijakan penurunan laju pertumbuhan belanja ini di anggap relatif dapat mengurangi kesenjangan fiskal daerah.



Gambar 13. Simulasi Perilaku Pertumbuhan Pegawai

Dalam simulasi skenario di atas menunjukkan bahwa kebijakan ini relatif mampu meningkatkan pertumbuhan kapasitas fiskal dan mengurangi celah fiskal daerah walaupun dalam model ini motivasi dan kualitas pegawai masih dianggap relatif lambat peningkatannya dalam artian masih membutuhkan waktu yang cukup lama untuk mencapai motivasi dan kualitas yang diinginkan, sehingga kinerja organisasi secara umum sudah dapat dikatakan relatif baik walaupun belum sepenuhnya mencapai kinerja yang diinginkan. Oleh karena penyelesaian jumlah pelayanan yang diinginkan belum mencapai hasil yang maksimal. Demikian pula waktu penyelesaian pelayanan tersebut masih membutuhkan waktu yang cukup lama.



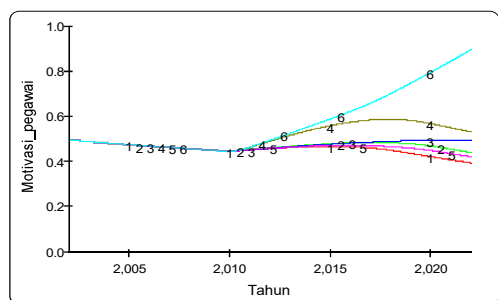
Gambar 14. Simulasi Perilaku Pertumbuhan Belanja Aparatur Berdasarkan Skenario Kebijakan.

Untuk skenario ini belum dapat di gunakan walaupun sudah dapat meningkatkan kapasitas fiskal akan tetapi dari sisi ketersediaan dana belum mampu untuk mencukupi kebutuhan daerah secara berkelanjutan dalam jangka waktu yang panjang disebabkan pada waktu tertentu ketersediaan dana akan mengalami penurunan sebagai akibat dari produktivitas pegawai yang belum mengalami peningkatan sehingga terjadi penambahan jumlah pegawai baru sementara ketersediaan dana tidak mencukupi untuk membiayai kebutuhan tersebut,

oleh karena pendapatan Provinsi Gorontalo belum mampu memenuhi kebutuhan fiskal daerah.

c.7. Skenario Peningkatan Motivasi dan Kualitas Pegawai.

Berdasarkan skenario ini, motivasi awal dan kualitas awal pegawai diasumsikan sebesar 0,5 atau setengah dari motivasi dan kualitas yang diinginkan, yang berarti bahwa sejak awal pegawai Provinsi Gorontalo sudah memiliki motivasi dan kualitas sebagai Pegawai Negeri Sipil. Hal ini memperlihatkan adanya gaji, tunjangan jabatan, dana kesejahteraan yang diberikan serta adanya kepercayaan dari pimpinan dalam menyelesaikan pekerjaan. Selain itu pegawai sudah memiliki standar kemampuan yang dibuktikan dengan tingkat pendidikan formal yang dimiliki oleh pegawai sehingga dapat dikatakan pegawai secara umum memiliki setengah dari kualitas yang diinginkan.



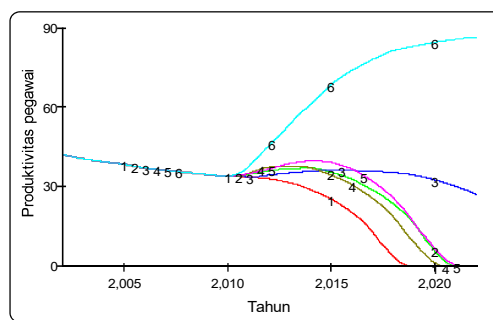
Gambar 15. Simulasi Perilaku Motivasi Pegawai

Pada skenario ini memperlihatkan perilaku motivasi dan kualitas mengalami peningkatan dalam waktu yang relatif cepat, akan tetapi akan mengalami penurunan yang disebabkan oleh keterbatasan dana dalam menunjang peningkatan motivasi dan kualitas pegawai. Hal ini sejalan dengan penelitian (Xiaohua, 2008) bahwa motivasi secara tidak langsung akan berdampak pada komitmen pegawai dalam organisasi. Selain itu, dalam skenario kebijakan ini tidak mempengaruhi pertumbuhan belanja daerah dalam artian bahwa belanja daerah tetap mengalami pertumbuhan yang signifikan sehingga menyebabkan celah fiskal melebar dan kapasitas fiskal tidak mampu mengimbangi besarnya pertumbuhan kebutuhan fiskal yang begitu cepat, walaupun peningkatan motivasi dan kualitas pegawai ditingkatkan sampai batas maksimal akan tetap menyebabkan terjadinya kesenjangan baik itu dari keuangan, pegawai maupun produktivitas pegawai itu sendiri.

c.8. Skenario Peningkatan Produktivitas Pegawai Normal.

Untuk skenario kebijakan peningkatan produktivitas pegawai normal sifat perilakunya tidak jauh beda dengan skenario kebijakan peningkatan

motivasi dan kualitas pegawai sebagaimana yang telah diuraikan terdahulu. Dalam model ini produktivitas pegawai normal berdasarkan data historis secara kualitatif adalah sebesar 62, selain itu produktivitas pegawai sangat tergantung seberapa besar penyelesaian pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai dalam kurun waktu 1 (satu) tahun yang berarti bahwa usaha yang dilakukan oleh pegawai dalam meningkatkan kemampuan profesionalnya melalui berbagai kegiatan secara berkesinambungan sesuai dengan tuntutan tugas yang dibebarkannya.

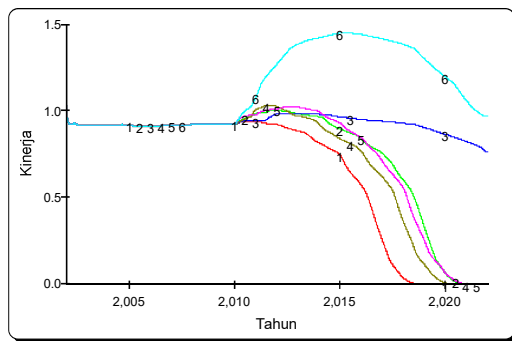


Gambar 16. Simulasi Perilaku Produktivitas Pegawai.

Skenario kebijakan ini memperlihatkan bahwa upaya peningkatan produktivitas pegawai tanpa diikuti dengan peningkatan motivasi dan kualitas maka produktivitas pegawai tidak akan mengalami peningkatan justru sebaliknya akan mengalami penurunan, sehingga akan berakibat pada penambahan belanja daerah, serta menyebabkan celah fiskal semakin meningkat dan kapasitas fiskal tidak dapat memenuhi kebutuhan fiskal daerah sehingga kinerja organisasi menjadi kurang baik. Dan pada akhirnya dengan kinerja yang kurang baik, maka kontribusi yang diberikan oleh masyarakat juga semakin kecil dalam peningkatan pendapatan daerah. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Zhu, Wu dan Yan (2014) yang telah membuktikan adanya pengaruh positif motivasi pelayanan publik terhadap peningkatan kinerja pegawai dan komitmen terhadap program pemerintah.

c.9. Skenario *Mixed* (gabungan).

Pada skenario *mixed* (gabungan) ini merupakan gabungan semua skenario kebijakan yang telah diuraikan terdahulu relatif sangat baik untuk dapat diterapkan yang diintervensi ke dalam model, dengan mengaktifkan seluruh kebijakan yang ada.



Gambar 17. Simulasi Perilaku Kinerja

Dari hasil skenario kebijakan *mixed* ini memperlihatkan bahwa seluruh persoalan yang terjadi relatif dapat diatasi. Pertumbuhan pendapatan sudah dapat memenuhi kebutuhan fiskal daerah. Ketersediaan dana relatif cukup karena kebijakan yang dilakukan sudah mampu mengefisienkan anggaran daerah baik dari sisi organisasinya, pertumbuhan belanja daerah dan pengurangan jumlah pegawai, sehingga dapat meningkatkan kapasitas fiskal daerah yang mampu menyeimbangkan pertumbuhan kebutuhan fiskal daerah sebagai akibat dari kontribusi yang diberikan oleh publik sebagai sumber pendapatan menjadi besar. Selain itu sebagian anggaran dapat dialokasikan untuk peningkatan motivasi dan kualitas pegawai dan kebutuhan daerah lainnya. Skenario ini sejalan dengan penelitian Perry dan Hondeghem (2008) bahwa pemberian motivasi dalam jangka panjang akan menghasilkan individu yang memiliki kinerja lebih naik secara berkelanjutan karena nantinya organisasi memiliki kesamaan tujuan dengan motivasi individu untuk melayani kepentingan publik sesuai motivasi yang dimilikinya. Namun untuk menambah lagi kinerja organisasi dengan skenario ini, Coursey, Yang dan Pandey (2012) menyarankan perlunya evaluasi partisipasi publik dengan asumsi semakin tinggi partisipasi dan penghargaan publik maka semakin tinggi motivasi dan kinerja pegawai sektor publik.

5.KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pemodelan dan pembahasannya maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- Struktur model Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Gorontalo secara umum terdiri dari beberapa sub model yang berpengaruh terhadap efisiensi dan efektifitas organisasi, yaitu : sub model penduduk, pendapatan, belanja, pelayanan, pegawai, motivasi pegawai, kualitas pegawai, dan produktivitas pegawai.

- Dalam merestrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah intervensi kebijakan dalam kurun waktu 20 tahun kedepan tidak dapat dilakukan secara parsial saja, akan tetapi merupakan serangkaian kebijakan yang terintegrasi satu sama lainnya.
- Skenario alternatif kebijakan yang relatif lebih efektif dan memungkinkan untuk dapat diterapkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dalam jangka waktu yang panjang adalah skenario *mixed* (gabungan). Disamping itu skenario ini dianggap mampu mengefisienkan anggaran daerah dan dapat meningkatkan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan fiskal daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Coursey, D., Yang, K. and Pandey, S.K (2012). *Public Service Motivation And Support For Citizen Participation: A Test Of Perry And Vandenabeele's Reformulation Of PSM Theory*. Public Administration Review, Vol. 72, Iss 4.
- Gibson, Ivancevic & Donnelly. (1993). *Organisasi, Perilaku Struktur dan Proses*. (Edisi Kelima Jilid 1), Jakarta: Erlangga.
- Handoko, T. Hani. (1995). *Manajemen*. Edisi 2, Yogyakarta: BPFE.
- Komaruddin (1990). *Manajemen Berdasarkan Sasaran*. Bina Aksara, Jakarta.
- Liliweri, Alo. (1997). *Sosiologi Organisasi*. Cetakan I, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Muslickhah, Dewi. (2016). *Motivasi Pelayanan Public Dan Keinginan Untuk Menggunakan System Informasi Pelaporan Harta Kekayaan ASN (SIHARKA)*. Jakarta: Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara Edisi 6, Tahun VI.
- Negak, Kurt. (1995). *The Six Key To Company Succes* (terjemahan). Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Perry, J.L & Hondeghem, A. (2008). *Theory And Empirical Evidence About Public Service Motivation*, International Public Management Journal Vol.11 No.1.
- Richardson, G.P., & Pugh A.L., III. (1981). *Introduction to System Dynamics Modeling With DYNAMO*, London: Cambridge, MA,
- Robbins, P. Stephen. (1994). *Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi* (Terjemahan). Jakarta: Arcan.
- Sedarmayanti, (2000). *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi untuk Menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*. Bandung: Mandar Maju.
- Selznick, Philip. (1984). *Leadership In Administration: A Sociological Interpretation*, California: University of California Press.

- Silalahi, Ulbert. (1997). *Studi Tentang Ilmu Administrasi, Konsep, Teori dan Dimensi*. Jakarta: Sinar Baru Algensindo.
- Sterman, J.D. (1999). *Path Dependence, Competition, And Succession In The Dynamics Of Scientific Revolution*, Organization Science, vol 10, no.3, may-june, pp.322-341
-, (2000). *Business Dynamics, Systems Thinking and Modeling For A Complex World*. New York: McGraw-Hill Companies Inc.
- Steers, R. M. (1977). *Organization Effectiveness, A Behavioral View*, Good Year Publishing Company, diterjemahkan oleh Magdalena Jamin. Jakarta: Erlangga.
- Sutarto, (1991). *Dasar-Dasar Organisasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Tahir, M. Irwan, (2016). *Analisis Kritis Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah*, Jakarta: Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara Edisi 6, Tahun VI.
- Tasrif. Muhammad. (1998). *Model Untuk Analisis Kebijaksanaan dan Pengambilan Keputusan*. Bandung: Pusat Penelitian Energi, ITB.
-, (2004). *Kursus Analisis Kebijakan Menggunakan System Dynamics*. Bandung: Pusat Penelitian Energi, ITB.
- Thoha, Miftah. (1998). *Deregulasi dan Birokratisasi Dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Masyarakat, Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Wang, Y. Wei & Yi, Ming Tu. (2010). *A Simulation Model For Organizational Evolution*. Taiwan: National Kaohsiung University Of Applied Sciences Journal Vol.75.
- Xiaohua, L. (2008). *An Empirical Study On Public Service Motivation And The Performance Of Government Employee In China*. Canadian Social Science Vol.4 No.2
- Zhu, C., Wu, C & Yan, M. (2014). *Evidence Of Public Service Motivation And Job Satisfaction Of Public Sector Employee In China*. Business And Public Administration Studies Vol. 8 No.1