



Pengelolaan Perubahan di Bidang Pelayanan Publik:

**Langkah Normatif
Penyiapan Aparatur Pemerintah Daerah
Untuk Melakukan Perubahan**

Dra. Enni Iriani, M.Ed., Adm.
PKPPA I Lembaga Administrasi Negara
Jl. Kiara Payung, Sumedang

Pengelolaan Perubahan di Bidang Pelayanan Publik:

Langkah Normatif
Penyiapan Aparatur
Pemerintah Daerah
Untuk Melakukan Perubahan



Bureaucracy and public service reforms require competent and innovative government apparatus who are ready to change. Nowadays, we are wondering whether the government has initiatives to prepare its apparatus for the reforms. Has the government anticipated both the obvious and hidden rejections from its apparatus? What acts should the government take to get its apparatus ready for the reforms? The paper intends to propose some practical steps for the government to take in order to manage and lead its apparatus in this pressuring times

Dra. Enni Iriani, M.Ed., Adm.



PENDAHULUAN

Sejak dahulu pelayanan publik di Indonesia memiliki citra yang kurang menyenangkan, baik pelayanan yang disediakan oleh swasta, terlebih yang diselenggarakan oleh pemerintah sendiri. Pada umumnya aparat pemberi layanan publik dikenal selalu memperpanjang rantai birokrasi dan tidak profesional. Hal ini berdampak pada citra layanan publik di Indonesia yang identik dengan korupsi, kolusi dan nepotisme yang jelas-jelas tidak pro masyarakat miskin.

Pelayanan yang buruk dapat menjadi pemicu ekonomi biaya tinggi (high cost economy), yang pada akhirnya membebani kinerja ekonomi makro, padahal kinerja dan kebijakan ekonomi makro amat penting untuk membangun kemantapan ekonomi negara dan stabilitas moneter sebagai landasan bagi kesinambungan pembangunan (Kartasasmita; 2006). Apabila kondisi pelayanan publik yang memprihatinkan tersebut dibiarkan berlarut-larut maka, secara nasional, ekonomi Indonesia akan semakin terpuruk.

Desentralisasi kewenangan dan desentralisasi fiskal yang telah dirintis oleh pemerintah diharapkan dapat mendorong efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, yaitu dengan mendekatkan pusat-pusat pelayanan dan jasa kepada masyarakat dan memperpendek mata rantai antara produsen dan konsumen. Akan tetapi setelah otonomi daerah berjalan selama kurang lebih 10 tahun, pelayanan publik masih belum menunjukkan peningkatan yang berarti secara nasional. Dengan demikian reformasi birokrasi dan reformasi layanan publik di Daerah menjadi tuntutan yang mendesak dan harus menjadi prioritas utama untuk dilaksanakan.

Dalam rangka reformasi birokrasi dan reformasi pelayanan publik tersebut dituntut adanya sosok aparatur pemerintah yang gesit, kreatif dan inovatif. Dewasa ini, masalah yang kerap dipertanyakan oleh masyarakat awam dan bahkan para akademisi adalah: Apakah Pemerintah Daerah telah siap dengan berbagai inisiatif dan ide perubahan yang diperlukan? Telah siapkah aparatnya mendukung dan melaksanakan inisiatif perubahan yang disusun untuk reformasi tersebut? Telah siapkah mereka menghadapi berbagai konsekuensi, efek dan dampak yang ditimbulkan perubahan-perubahan yang terjadi?

Dalam upaya menjawab pertanyaan tersebut di atas, tulisan ini mencoba membahas, baik dari sisi teoritis maupun empiris, apa dan bagaimana langkah-langkah mempersiapkan aparatur Pemerintah Daerah untuk melaksanakan perubahan menuju terbentuknya sosok Pemerintah yang "baru" yang mampu mengelola dan menyediakan pelayanan publik yang prima dan berkualitas. Tulisan ini diawali dengan pembahasan tentang kebijakan pemerintah tentang pelayanan publik, yang dilengkapi dengan gambaran dan fenomena pelayanan publik dewasa ini, kemudian dilanjutkan dengan diskusi tentang pengelolaan perubahan di instansi publik - dilihat dari segi teoritis dan pragmatis, dan diakhiri dengan pembahasan berbagai upaya yang sebaiknya dilakukan oleh Pemerintah dalam melaksanakan reformasi birokrasi dan reformasi pelayanan publik.

"... aparat pemberi layanan publik dikenal selalu memperpanjang rantai birokrasi dan tidak profesional. Hal ini berdampak pada citra layanan publik di Indonesia yang identik dengan korupsi, kolusi dan nepotisme yang jelas-jelas tidak pro masyarakat miskin"

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAN FENOMENA TERKINI PELAYANAN PUBLIK



Pada dasarnya, Pemerintah Indonesia telah mulai melakukan upaya pembenahan dan peningkatan pelayanan publik sejak tahun 1995 dengan mengeluarkan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintahan Kepada Masyarakat. Upaya tersebut diperkuat dengan dikeluarkannya Surat Edaran Mendagri No. 503/125/PUOD tahun 1997 yang berisi perintah kepada seluruh Pemerintah Daerah untuk membentuk Pelayanan Terpadu Satu Atap (PTSA), lalu diikuti dengan Instruksi Mendagri No. 25 Tahun 1998 tentang Pelayanan Terpadu Satu Atap. Surat Edaran dan Instruksi Mendagri tersebut tampaknya belum memberikan dampak yang signifikan terhadap perbaikan pelayanan publik di Indonesia.

Kegagalan kebijakan PTSA, yang dipersepsi karena kegagalan dalam tahap pelaksanaan dan monitoring, mendorong Pemerintah mengeluarkan kebijakan yang lebih umum sifatnya melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Kebijakan tersebut kemudian disusul pada tahun 2004 dengan kebijakan yang lebih khusus dan prinsip, yaitu Keputusan Menpan No. Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, dan Keputusan No. Kep/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Sampai saat itu, kebijakan-kebijakan tersebut belum mendapat respon yang diharapkan dari daerah, sehingga pada tahun 2006 Pemerintah mengeluarkan Permendagri No. 24 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Satu Pintu. Kebijakan terakhir ini lebih diarahkan untuk memacu peningkatan pelayanan di bidang perijinan sehingga berdampak pada peningkatan investasi di daerah.

Walaupun relatif cukup banyak daerah yang telah menyelenggarakan pelayanan terpadu satu atap atau satu pintu, pemberian pelayanan di daerah pada umumnya tetap belum banyak mengalami perbaikan. Imej pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah tetap berbelit-belit, lama dan mahal. Kuantitas dan kualitas pelayanan publik tetap belum merata di seluruh daerah maupun sektor. Dengan demikian, tampaknya peningkatan pelayanan tidak akan terjadi hanya dengan adanya kebijakan-kebijakan dari Pemerintah Pusat, tetapi tergantung pada kesadaran, kemauan dan kemampuan Pemerintah Daerah untuk lebih melayani dan dekat kepada masyarakat pada umumnya. Dengan berbagai alasan, sebagian besar Pemerintah Daerahpun sampai saat ini belum menunjukkan bukti yang kongkrit bahwa mereka memiliki kesadaran, kemauan dan kemampuan yang memadai untuk melakukan upaya dan usaha yang kuat meningkatkan pelayanan kepada masyarakatnya. Hanya segelintir saja yang telah mampu membuktikan komitmennya kepada masyarakat.

Sejumlah Pemerintah Daerah, yang jumlahnya masih bisa dihitung dengan jari, memang telah melakukan gerakan-gerakan yang cukup besar dalam meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Mereka telah

“... tampaknya peningkatan pelayanan tidak akan terjadi hanya dengan adanya kebijakan-kebijakan dari Pemerintah Pusat, tetapi tergantung pada kesadaran, kemauan dan kemampuan Pemerintah Daerah untuk lebih melayani dan dekat kepada masyarakat ...”



membentuk sistem birokrasi yang lebih mudah bagi pelayanan public dan menerapkan nilai baru yang lebih berpihak kepada masyarakat kecil. Contohnya di Kabupaten Sleman, Pemerintah Daerahnya menjamin bahwa pelayanan perijinan, khususnya IMB, diberikan secara berkeadilan dan tidak diskriminatif, serta dilayani oleh aparat yang penuh dedikasi.

Di Kabupaten Jombang, pelayanan bidang pertanian menjadi primadona Pemerintah Daerah dalam rangka melayani masyarakatnya. Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang menjamin bahwa setiap petani memiliki akses terhadap dana yang disediakan Pemerintah untuk berusaha. Selain itu, peningkatan kualitas dan kinerja para petugas penyuluhan pertanian diawasi dengan baik agar mereka mampu membantu para petani secara optimal, dan yang tidak kalah penting bagi para petani, ketersediaan dan distribusi pupuk terus diawasi dengan ketat.

Berbeda dari kiprah peningkatan pelayanan perijinan di Kabupaten Sleman dan berbeda pula dari upaya peningkatan pelayanan pertanian di Kabupaten Jombang, Pemerintah Daerah Kabupaten Padang Panjang memilih prioritas peningkatan pelayanan di bidang kesehatan. Aspek-aspek yang menjadi perhatian Pemerintah adalah profesionalisme perawat dan dokter yang menjadi ujung tombak pelayanan. Selain itu, aspek lainnya adalah mengenai pengendalian harga dan kualitas obat-obatan, akses pelayanan yang luas bagi setiap anggota masyarakat yang termasuk keluarga miskin, dan aspek lain yang tidak kalah penting adalah kejelasan dan kelancaran jalannya informasi serta komunikasi.

Di Kabupaten Bantul, perbaikan dalam pelayanan kesehatan tercatat mengalami peningkatan yang sangat signifikan, terutama setelah Bantul mendirikan Rumah Sakit. Sebelumnya, masyarakat lebih memilih untuk pergi memeriksa kesehatannya di luar Bantul. Sekarang, dengan perbaikan layanan dan tarif yang hanya Rp. 1.500,- untuk pemeriksaan, masyarakat lebih memilih perolehan layanan di daerahnya sendiri. Selain itu, meski tidak dipublikasikan dengan baik, Bantul mempunyai Panti Jompo dan Pusat Informasi Kesehatan. Ketersediaan pelayanan yang demikian menunjukkan bahwa Kabupaten Bantul sudah bergerak jauh di depan dalam hal pelayanan kesehatan bagi masyarakat, dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya.

Langkah dan gerak positif Pemerintah Daerah, yang dicontohkan dengan ilustrasi di empat kabupaten tersebut di atas, secara langsung mencerminkan kesadaran dan kemauan politik Pemerintah Daerah terkait untuk lebih berorientasi kepada kepentingan masyarakat, terutama masyarakat yang termarginalkan, misalnya masyarakat manula (manusia lanjut usia). Diyakini bahwa langkah dan gerak tersebut akan mendapat sambutan yang baik dari Pemerintah Daerah lainnya, yang akan segera mempelajari dan memahami potensi dan kapasitasnya sehingga dapat menentukan prioritas kegiatan yang tepat untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Sehingga keterbatasan sumber daya yang dimiliki daerah tidak akan menjadi halangan bagi Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Walaupun di atas digambarkan kinerja pelayanan masyarakat yang membaik dalam beberapa hal, namun pada umumnya kinerja pelayanan

“Langkah dan gerak positif Pemerintah Daerah, yang dicontohkan dengan ilustrasi di empat kabupaten tersebut di atas, secara langsung mencerminkan kesadaran dan kemauan politik Pemerintah Daerah terkait untuk lebih berorientasi kepada kepentingan masyarakat, terutama masyarakat yang termarginalkan”



publik di sebagian besar daerah belum sesuai dengan yang diharapkan. Masyarakat di banyak daerah masih belum merasakan adanya perubahan yang memberikan angin segar bagi mereka. Pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah masih dirasakan diskriminatif, terbatas, dan membebani masyarakat pada umumnya. Terutama apabila berbicara tentang sikap pelayanan aparatur kepada masyarakat yang masih didominasi oleh sikap yang arogan, "ingin dihormati" dan bahkan ingin dilayani. Sikap demikian tentu saja jauh dari sikap melayani, yang seharusnya dimiliki oleh aparat sebagai civil service (pemberi pelayanan).

Pelayanan masyarakat oleh Pemerintah Daerah di beberapa bidang secara kasat mata dapat dinyatakan masih sangat minim, diantaranya adalah dalam hal penyediaan infrastruktur jalan. Hampir di setiap wilayah propinsi dan kabupaten/kota di Indonesia, keadaan jalan raya cukup mengecewakan dan memprihatinkan. Kondisi ini diyakini terjadi bukan semata-mata karena kurangnya anggaran belanja pemerintah, akan tetapi lebih karena kekurangmampuan dan kurangpedulian aparat pemerintah dalam menetapkan prioritas terhadap kepentingan masyarakat.

Tidak dapat disangkal bahwa dengan digulirkannya prinsip desentralisasi atau otonomi daerah yang dimulai pada tahun 1999 telah terjadi berbagai aspek/hal yang positif, baik dari sisi pemerintah maupun sisi masyarakatnya. Khususnya yang terkait dengan pelayanan publik, aspek-aspek positif tersebut adalah sebagai berikut:

1. Untuk pelayanan publik di dalam kewenangan daerah, infrastruktur lebih mudah dan efisien. Setelah pelaksanaan otonomi daerah, beberapa pemerintah daerah terbukti Dalam beberapa daerah studi, hal ini menghasilkan rasionalisasi tata kerja, jam kerja dan transparansi yang lebih besar. Penyederhanaan ini khususnya muncul dalam kasus pemberian ijin. Pelayanan ini menjadi lebih mudah dan lebih efisien, dan dilakukan dalam satu atap. Pemerintah pusat juga mendorong pemerintah kota dan kabupaten untuk mengembangkan system pelayanan satu atap (samsat) untuk tujuan ini. Selain itu, rasionalisasi pada divisi tenaga kerja menghasilkan penyerahan kewenangan dan tanggung jawab administratif yang lebih besar. Salah satu contoh dari kecenderungan ini adalah pengakuan bahwa desa atau kelurahan merupakan pemain penting dalam menyediakan jasa layanan publik, bahkan mengambil peran terdepan dalam sektor-sektor seperti misalnya pelayanan kesehatan. Desa atau kelurahan memposisikan kembali perannya, yang berhubungan dengan fungsi layanan publik.
2. Adanya perbaikan-perbaikan dalam layanan publik tertentu. Pemerintah daerah mulai memberikan perhatian lebih pada pelayanan publik. Keinginan untuk meningkatkan layanan mendorong persaingan positif di antara unit-unit layanan yang berbeda. Sebagai hasilnya, beberapa kualitas pelayanan yang diberikan pemerintah daerah meningkat. Pelayanan publik yang mendapatkan perhatian adalah terutama yang berhubungan dengan kesehatan, administrasi publik, dan keamanan. Di Sidoarjo,

"bukan semata-mata karena kurangnya anggaran belanja pemerintah, akan tetapi lebih karena kekurangmampuan dan kurangpedulian aparat pemerintah dalam menetapkan prioritas terhadap kepentingan masyarakat"



survei yang dilakukan oleh PUPUK, dan LSM, menunjukkan bahwa 82% dari responden cukup puas dengan layanan publik yang disediakan (Kartasasmita: 2006).

3. Perbaikan akses terhadap informasi. Sejak pelaksanaan UU otonomi daerah, informasi layanan publik kini tersedia dan dapat diakses publik. Sebagai contoh, terdapat informasi yang lebih jelas mengenai tarif dan jadwal layanan pemerintah, seperti proses pembuatan KTP dan perolehan ijin usaha. Hal ini merupakan langkah yang signifikan menuju peningkatan transparansi penyedia layanan publik. Akibatnya, desentralisasi dapat menciptakan penghalang bagi peluang tindakan korupsi. Akan tetapi, bagaimanapun juga, korupsi, kolusi, dan nepotisme di tingkat lokal masih ditemui.
4. Meningkatnya kesadaran untuk mengontrol layanan publik. Desentralisasi menghasilkan peningkatan interaksi, hubungan yang lebih dekat, antara masyarakat dan pemerintah daerah. Di lain pihak, ini juga berarti meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap perbaikan kualitas layanan pemerintah. Karena masyarakat kini merupakan pelaku kebijakan yang tidak dapat diabaikan, mereka dapat secara langsung mengevaluasi kualitas layanan publik yang disediakan. Proses ini kemudian membuka peluang bagi public untuk memberikan umpan balik terhadap kinerja birokrasi yang bertanggung jawab melakukan jasa layanan tersebut. Di sejumlah daerah, DPRD dan Bupati/Walikota lebih terbuka dan menjadi lebih tanggap terhadap tuntutan dan kekhawatiran masyarakat. Akan tetapi, respons terhadap keluhan masyarakat belum secara ekstensif dilakukan. Kasus dalam poin ini adalah Deli Serdang di mana asosiasi lokal berafiliasi dengan Asosiasi Bibit Ayam Sumatera Utara, mengirimkan surat keluhan kepada pemerintah daerah dan DPRD menyangkut harga bibit ayam. Karena tidak memperoleh tanggapan dari pemerintah, kedua asosiasi ini berinisiatif untuk mencari cara mempengaruhi regulasi daerah.
5. Meningkatnya kesadaran akan pentingnya standar kualitas layanan. Salah satu indikasi yang mengatur standar minimum layanan publik bagi pemerintah daerah adalah peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam mengembangkan instrumen dan alat ukur atas standar pelayanan. Selain itu, Instruksi Gubernur diterbitkan untuk mengatur bahwa setiap unit pelayanan pemerintah daerah mengembangkan standar pelayanan untuk setiap layanan publik yang diberikan. Instruksi ini diterjemahkan ke dalam peraturan mengenai persyaratan minimum enam jam kerja sehari bagi pegawai kantor pemerintah.

PERUBAHAN ORGANISASI

DAN MANAJEMEN PERUBAHAN KONSEP DAN TEORI



1. DEFINISI MANAJEMEN PERUBAHAN

Menurut IPMA (International Public Management Association, 2002) ada tiga definisi dasar yang dapat digunakan untuk mengembangkan batasan dari istilah manajemen Perubahan, yaitu:

1. Proses mengelola Perubahan

Proses mengelola perubahan jelas menunjuk pada tugas-tugas pihak manajemen dalam mengelola perubahan. Pengelolaan perubahan memberikan dua arti, yaitu:

- a) membuat perubahan dengan cara yang terencana atau sistematis untuk menerapkan metoda dan sistem dengan lebih efektif di dalam organisasi yang sedang berlangsung. Perubahan yang dilakukan sepenuhnya berada dibawah kendali organisasi. Dalam konteks ini perubahan dilakukan sebagai tindakan proaktif yang diakibatkan oleh perubahan lingkungan internal yang dipicu oleh adanya perubahan lingkungan eksternal.
- b) Melakukan perubahan yang merupakan tindakan reaktif yang diakibatkan oleh perubahan pada lingkungan eksternal (STEP) dimana organisasi tidak atau sedikit mempunyai kontrol terhadap perubahan lingkungan tersebut (misalnya perubahan undang-undang, dinamika sosial dan politik, kegiatan organisasi pesaing, perubahan dibidang ekonomi, dll.).

2. Area Praktek Lembaga/Agen Profesional

Pada saat ini kita banyak menemui lembaga-lembaga konsultasi yang bersifat independen yang memberikan jasa sebagai pelaksana dan pengelola perubahan secara terencana. Mereka mengklaim bahwa manajemen perubahan merupakan bidang garapan mereka sehari-hari. Mereka bergerak dan bekerja sesuai dengan keinginan dan kebutuhan kliennya, misalnya:

- a. membantu mengelola perubahan yang dihadapi dan dialami klien;
- b. membantu klien membuat/merencanakan perubahan;
- c. melaksanakan tugas-tugas yang perlu dilakukan dalam proses perubahan.

3. Bidang Ilmu

Definisi dasar ketiga ini berpangkal pada definisi kedua. Isi dan pokok kajian dari lembaga-lembaga konsultasi dalam upaya membantu kliennya merupakan kumpulan ilmu pengetahuan yang diklasifikasikan kedalam bidang ilmu manajemen perubahan yang pada umumnya berisi model, metode dan teknik, alat, keahlian dan bentuk pengetahuan lainnya yang dapat digunakan untuk mengelola perubahan.

Selain itu, Manajemen Perubahan merupakan suatu Ilmu Eklektik, gabungan dari beberapa komponen ilmu, seperti ilmu psikologi, sosiologi,

"Mereka mengklaim bahwa manajemen perubahan merupakan bidang garapan mereka sehari-hari"



administrasi bisnis, ekonomi, teknik industri, teknik sistem dan studi perilaku organisasi dan manusia. Komponen-komponen ilmu tersebut diintegrasikan oleh para ahli dengan menggunakan konsep-konsep dan prinsip-prinsip yang biasa dikenal sebagai General Systems Theory (GST).

Berangkat dari ketiga definisi dasar tersebut, berbagai ilmuwan telah memberikan suatu definisi yang mereka anggap paling bermanfaat untuk digunakan dalam mengelola perubahan didalam organisasinya, diantaranya adalah definisi yang dianggap paling praktis dan berguna oleh Hiatt dan Creasey (2002), yaitu:

Manajemen Perubahan merupakan suatu proses, alat dan teknik mengelola upaya perubahan khususnya yang berkaitan dengan aspek manusianya agar dapat tercapai outcome/hasil yang ditetapkan, dan agar perubahan dalam aspek infrastruktur sosial di dalam organisasi dapat berhasil secara efektif.

Sedangkan definisi yang dikemukakan oleh Berger dkk. (1994) tampaknya lebih spesifik berkaitan dengan lingkungan internal dan eksternal, yaitu:

Manajemen Perubahan adalah suatu proses berkelanjutan dalam men-sinkron-kan empat faktor kunci manajemen – strategi, operasi bisnis, budaya dan penghargaan – dengan lingkungan organisasi, dimana proses itu dilakukan secara responsif dan efektif sehingga organisasi mampu bertahan ditengah persaingan yang keras.

Menurut Berger dkk., konsep manajemen perubahan bertolak pada prinsip pengukuran dan umpan balik yang berkelanjutan terhadap manusia, proses dan sistem yang ada dalam organisasi. Hal ini didasarkan pada sebuah pernyataan yang umum dikemukakan, yaitu bahwa manusia cenderung berperilaku sesuai dengan ukuran yang dikenakan terhadapnya. Secara gamblang dapat dikatakan bahwa suatu perilaku akan dipertahankan apabila perilaku tersebut mendapat penghargaan.

Sedikit berlainan dengan definisi-definisi yang dikemukakan para ahli di atas, Hampton Resource (2003) memberikan definisi lain, yaitu:

Manajemen Perubahan merupakan suatu kompetensi kunci yang harus dikembangkan dan diintegrasikan di dalam organisasi sehingga membentuk suatu metodologi terstruktur yang menggabungkan aspek-aspek pelatihan, komunikasi, penghargaan terhadap pendapat, dan analisa serta redesign proses perubahan.

Dengan kata lain, manajemen perubahan merupakan suatu cara berfikir yang dapat membantu organisasi melakukan perubahan secara efektif.

2. SIFAT DASAR PERUBAHAN ORGANISASI

Perubahan organisasi berbeda-beda jenis dan tarafnya, ada perubahan organisasi yang total terkait dengan keseluruhan aspek dan bidang kerja organisasi, ada juga perubahan yang sangat kecil yang hanya terkait dengan satu bidang atau unit kerja organisasi. Jenis dan skala

"Manajemen
Perubahan
merupakan
suatu
kompetensi
kunci
yang harus
dikembangkan
dan
diintegrasikan
di dalam
organisasi
sehingga
membentuk
suatu metodologi
terstruktur yang
menggabungkan
aspek-aspek
pelatihan,
komunikasi,
penghargaan
terhadap
pendapat,
dan analisa
serta redesign
proses perubahan"



penyebab perubahan tersebut menentukan cara bagaimana perubahan tersebut harus dikelola/dimenej. Pada umumnya Robbins dan Barnwell (2002) mengelompokkan jenis dan skala perubahan menjadi 4 kategori, yaitu perubahan revolusioner dan evolusioner serta perubahan terencana dan tidak terencana.

Secara sederhana konsep perubahan dapat dikatakan sebagai pergerakan/ pergeseran dari suatu kondisi (A) ke kondisi yang lain (A'). Mengingat organisasi adalah suatu kesatuan sistem, maka satu pergerakan atau pergeseran yang kecilpun akan memberikan pengaruh terhadap keseluruhan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini menjadi tantangan bagi para manajemen untuk merencanakan dan melaksanakan tindakan-tindakan yang perlu agar perubahan atau pergeseran yang terjadi memberikan dampak yang positif, baik terhadap individu anggota organisasi maupun terhadap organisasi secara keseluruhan.

Menurut Nickols (2002), suatu kerangka pikir yang bermanfaat tentang proses perubahan adalah penemuan dan pemecahan masalah (problem finding and problem solving). Mengelola perubahan pada hakekatnya dilihat sebagai hal mengubah suatu keadaan menjadi keadaan yang lain, khususnya dari keadaan bermasalah menjadi keadaan terkendali. Sebagian orang menganggap kata 'masalah' berkonotasi dengan sesuatu yang harus dihindari sehingga kata 'peluang' digunakan sebagai pengganti kata tersebut. Dari perspektif analisis rasional, masalah adalah suatu keadaan yang memerlukan tindakan penyelesaian. Dalam hal dimana masalah yang sebenarnya belum diketahui maka dilakukan problem finding, sedangkan dimana tindakan yang perlu dilakukan belum diketahui maka dilakukan problem solving.

Intisari dari manajemen perubahan adalah masalah perubahan, yaitu keadaan-keadaan yang ingin diciptakan di masa depan, beberapa situasi yang ada sekarang yang ingin ditinggalkan, serta proses yang terstruktur dan terorganisir agar dapat bergerak dari satu situasi ke situasi lain. Masalah perubahan ini bisa berskala besar atau kecil, terfokus pada individual atau kelompok, terhadap unit kerja, bagian atau departemen atau terhadap keseluruhan organisasi atau terhadap satu atau dua aspek lingkungan organisasi.

3. PENGELOLAAN PROSES PERUBAHAN ORGANISASI

Newell dan Simon (1972) menjelaskan bahwa pergerakan/ perubahan dari satu situasi ke situasi yang diharapkan dapat terjadi sebagai hasil dari penetapan dan pencapaian 3 jenis tujuan perubahan pada umumnya, yaitu:

1. Transformasi: berkaitan dengan upaya melakukan identifikasi perbedaan-perbedaan antara dua kondisi (A dan A');
2. Reduksi: berkaitan dengan penentuan cara mengeliminir perbedaan-perbedaan tersebut;
3. Aplikasi: berkaitan dengan aplikasi cara-cara yang dianggap dapat membantu mengeliminir perbedaan-perbedaan.

"Intisari dari manajemen perubahan adalah masalah perubahan"



Berdasarkan ketiga tujuan perubahan di atas, analisa masalah perubahan akan terfokus pada pendefinisian outcome/hasil dari upaya perubahan, pada pengidentifikasian perubahan-perubahan yang perlu dilakukan untuk memperoleh hasil, dan pada penentuan dan penggunaan cara atau alat agar perubahan yang diharapkan dapat terjadi. Secara singkat dapat dikatakan bahwa masalah perubahan dapat dikelompokkan kedalam masalah-masalah yang lebih sederhana yang terkait dengan pertanyaan-pertanyaan tentang perubahan: HOW?, WHAT dan WHY?

1. How?: Formulasi awal dari masalah perubahan terfokus pada upaya pencarian 'alat/cara' dimana pernyataan tujuan sedikit banyak tercermin didalamnya.

Contoh pertanyaan masalah:

- a. Bagaimana membuat bawahan/karyawan menjadi lebih terbuka, lebih bertanggungjawab dan lebih kreatif?
- b. Bagaimana kita mengubah sistem X menjadi sistem Y di Unit kerja Z?
- c. Bagaimana membuat organisasi menjadi lebih inovatif, kompetitif atau produktif?

2. What?: Formulasi masalah terfokus pada output perubahan.

Contoh pertanyaan masalah:

- a. Apa yang ingin kita capai/peroleh?
- b. Perubahan apa yang perlu dilakukan?
- c. Indikator apa yang menunjukkan suatu keberhasilan?
- d. Standar apa yang digunakan?
- e. Ukuran kinerja apa yang ingin kita uji?

3. Why?: Pertanyaan ini digunakan untuk memperoleh tujuan paling utama dari perubahan dan menjajagi kemungkinan adanya cara-cara baru yang lebih baik dalam melaksanakan perubahan. Misalnya dengan bertanya: Mengapa kita melakukan hal itu? Mengapa kita melakukannya dengan cara demikian?

Berbeda dengan pandangan Nickols ataupun Newell dan Simon tentang proses perubahan yang terfokus pada penemuan dan pemecahan masalah melalui pertanyaan 'mengapa', 'apa' dan 'bagaimana' tentang perubahan, R. Hinings (1983) mengemukakan bahwa proses perubahan dalam organisasi perlu dilakukan secara bertahap yang dimulai dengan diagnosis masalah sampai dengan monitoring. Berkaitan dengan tahap-tahap tersebut, Hinings menegaskan bahwa kelima tahap tersebut harus dilakukan secara terpadu menjalin suatu struktur proses perubahan, yang berarti bahwa tahap-tahap itu tidak selalu harus dilakukan secara berurutan akan tetapi beberapa tahap dapat dilakukan bersamaan, atau secara mundur ke kiri dan ke kanan layaknya orang berjalan. Di bawah ini adalah penjelasan tahap-tahap tersebut::

1. Diagnosis

Suatu langkah awal untuk menentukan perubahan apa yang diperlukan atau diinginkan. Tujuan utama dari tahap ini adalah mendapatkan pengertian yang jelas mengenai kebutuhan atau

"Pergerakan/
perubahan
dari
satu situasi
ke situasi yang
diharapkan
dapat
terjadi sebagai
hasil dari
penetapan dan
pencapaian 3 jenis
tujuan perubahan."

problem yang dirasakan, sehingga harus dilakukan seseksama dan sedetil mungkin.. Kegiatan yang dilakukan pada tahap ini adalah pengumpulan dan analisa data, baik data internal maupun eksternal yang selengkap-lengkapny.



2. Identifikasi Hambatan

Hinings menemukan bahwa faktor utama keberhasilan suatu perubahan adalah faktor manusia. Sebagai upaya untuk mengelola perubahan yang seefektif mungkin maka perlu diprediksi penolakan yang bagaimana yang akan muncul jika suatu inisiatif perubahan diperkenalkan. Berkaitan dengan hal tersebut maka Hinings mengilustrasikan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan perubahan digambarkan dalam tabel berikut ini:

		Problem/Kebutuhan	
		Agreement	Disagreement
Solusi/ Perubahan	Agreement	Peluang terbesar untuk berhasil	Peluang kecil untuk berhasil
	Disagreement	Cukup peluang untuk berhasil	Peluang terkecil untuk berhasil

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam tahap ini adalah:

- mengidentifikasi pihak-pihak yang akan terpengaruh oleh perubahan,
- memprediksikan kemungkinan pandangan mereka tentang perubahan,
- memprediksikan sejauhmana mereka akan menentang perubahan, dan
- memprediksikan alasan mereka menentang perubahan.

Dalam melakukan kegiatan-kegiatan di atas, tentu saja pihak manajemen atau agen perubahan harus benar-benar mengenal dengan baik kondisi dan situasi lingkungan internal organisasi sehingga prediksi mereka tentang empat hal di atas lebih mendekati realita.

3. Alokasi Tanggung Jawab

Tujuan dilaksanakannya tahap ini adalah untuk mengembangkan komitmen terhadap perubahan terencana. Tahap ini mengindikasikan bahwa pihak manajemen atau agen perubahan menunjuk individu-individu untuk bertanggung jawab dalam melaksanakan perubahan itu, misalnya dengan memberikan mereka peranan-peranan kepemimpinan dalam mengelola proses perubahan.

Kegiatan utama dalam tahap ini adalah mengalokasikan dan memberikan peranan kepemimpinan kepada individu. Pilihan mengenai siapa yang seharusnya melakukan peran-peran tersebut bukanlah suatu hal yang mudah dilakukan, dengan demikian maka keputusan tersebut didasarkan pada sifat dasar perubahan dan



sumber perubahan. Hinings menyarankan bahwa faktor-faktor yang perlu dilibatkan dalam pengambilan keputusan tersebut adalah lokasi-lokasi dan tingkat hambatan serta bentuk strategi pelaksanaannya.

4. Pengembangan dan Pelaksanaan Strategi

Tahap ini merupakan tahap pelaksanaan strategi perubahan yang terencana. Hinings menekankan perlunya keterlibatan yang tinggi dari para pegawai, dengan demikian, dalam upaya meningkatkan dan mempertahankan keterlibatan pegawai dalam proses perubahan perlu dipahami dan dilaksanakan secara konsisten berbagai strategi yang sesuai. Strategi-strategi tersebut mencakup berbagai teknik yang penting untuk meningkatkan frekuensi interaksi organisasi dengan anggotanya, mulai dari jenis dan bentuk alat-alat diseminasi informasi sampai dengan jenis dan bentuk keterlibatan pegawai dalam kegiatan organisasi.

Tingkat keterlibatan pegawai di dalam kegiatan organisasi digambarkan dalam rangkaian strategi pelaksanaan berikut ini:

KETERLIBATAN RENDAH



Informasi – Contoh: Bahan tertulis seperti memo, pernyataan peraturan, edaran, buletin kantor, poster, pertemuan staf, presentasi dan penggunaan video intern.

Komunikasi – Contoh: Pertemuan briefing kelompok dengan diberikan kesempatan bertanya.

Konsultasi – Contoh: Kuesioner dan survei mengenai sikap dan perilaku pegawai, sesi briefing kelompok, penggunaan sistem dan prosedur resmi organisasi.

Negosiasi – Contoh: Adanya serikat pekerja yang dilibatkan dalam menyusun sistem dan prosedur resmi organisasi.

Partisipasi – Contoh: Kelompok kerja, kelompok proyek dengan satu atau lebih fungsi.

Keterlibatan – Contoh: Kelompok tugas yang mencakup keseluruhan organisasi atau departemen dengan keanggotaan dari berbagai macam fungsi dan tingkatan manajemen.

KETERLIBATAN TINGGI

5. Monitoring

Kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam tahap monitoring ini adalah menentukan target dan skala waktu pencapaian serta mengaplikasikan cara-cara mengkaji kemajuan yang dicapai.

Berbeda dengan apa yang dinyatakan oleh Hinings, Kurt Lewin (1998) mengemukakan bahwa proses perubahan terdiri dari tiga tahapan utama, yaitu:



1. Unfreezing (Pencairan). Dalam tahapan ini pegawai diberikan wawasan yang lebih luas dan diajak berfikir dan mengkonfrontasi kenyataan-kenyataan yang ada sehingga timbul ketidakpuasan terhadap keadaan organisasinya pada saat ini. Ketika ketidakpuasan mulai merebak diantara pegawai maka inisiatif perubahan menuju keadaan yang lain dan lebih baik yang ditawarkan kepada mereka kemungkinan akan mendapat sambutan yang baik. Secara rinci maka dalam tahap ini perlu dilakukan hal-hal berikut ini:
 - a. menciptakan motivasi untuk berubah,
 - b. mendukung/memberikan semangat agar sikap dan perilaku yang lama diganti dengan sikap/perilaku yang diharapkan manajemen,
 - c. mempersiapkan cara/alat untuk mengurangi hambatan perubahan, dan
 - d. menciptakan perasaan aman secara psikologis dalam diri pegawai.
2. Changing (Perubahan). Tahap ini menggambarkan bagaimana suatu inisiatif perubahan diperkenalkan, disosialisasikan dan dilaksanakan sehingga organisasi dapat bergerak kearah keadaan yang diharapkan. Adapun inti perubahan organisasi biasanya adalah yang terkait dengan struktur, strategi, budaya, teknologi dan desain pekerjaan. Langkah rinci yang disarankan:
 - a. menyediakan informasi baru, model perilaku atau cara baru dalam mempersepsikan sesuatu,
 - b. membantu pegawai mempelajari konsep-konsep atau pandangan-pandangan baru,
 - c. memfasilitasi perubahan dengan menyediakan mekanisme-mekanisme yang bermanfaat seperti role model, para mentor, tenaga ahli, hasil-hasil benchmarking, dan pelatihan-pelatihan.
3. Refreezing (Pembekuan Kembali). Apabila keadaan yang diinginkan telah tercapai, maka struktur, strategi, budaya, teknologi dan desain pekerjaan yang mendukung berhasilnya proses perubahan perlu diintegrasikan kedalam sistem organisasi secara keseluruhan. Langkah rinci yang dikemukakan Lewin adalah:
 - a. Membantu pegawai mengintegrasikan sikap dan perilaku yang baru menjadi cara-cara yang normal dalam melaksanakan tugasnya,
 - b. Melakukan dukungan sepenuhnya untuk pelaksanaan perubahan yang diharapkan,
 - c. Melakukan/menyediakan coaching dan modeling untuk membantu mencapai stabilitas perubahan.

Seperti sudah diketahui, proses perubahan dalam organisasi dapat terjadi baik secara terencana (proaktif) maupun tidak terencana (reaktif) dan karena pengaruh faktor internal ataupun faktor eksternal serta dilakukan secara perlahan atau dengan menggunakan strategi. Kedua tabel



di bawah ini memberikan gambaran yang lebih rinci tentang apa dan bagaimana proses perubahan harus ditangani:

JENIS PERUBAHAN ORGANISASI		
Faktor yang Mempengaruhi	Terencana	Tidak Terencana
Perubahan Internal	Perubahan Jenis Produk atau Pelayanan Perubahan Sistem Administrasi Perubahan Struktur atau Ukuran Organisasi	Perubahan Demografi Pegawai Kesenjangan Kinerja
Perubahan Eksternal	Pengenalan Teknologi Baru Kemajuan dalam Proses Informasi dan Komunikasi	Peraturan Pemerintah Kompetisi Eksternal

BENTUK PERUBAHAN ORGANISASI		
	Incremental	Strategis
Proaktif	Penyesuaian	Re-orientasi
Reaktif	Adaptasi	Re-kreasi

Mengelola jenis dan bentuk perubahan yang dihadapi dan dilembagakan oleh suatu organisasi memerlukan serangkaian keahlian yang sangat luas dan terasah yang diantaranya adalah: Political Skill, Analytical Skill, System Skill, Business Skill dan People Skill. Berkaitan dengan skill yang terakhir, people skill, Nickols (2002) menekankan bahwa faktor manusia adalah sine qua non organisasi atau persyaratan mutlak dibentuknya suatu organisasi.

People skill sangat membantu dalam memperkenalkan dan mensosialisasikan suatu ide perubahan sehingga penolakan/resistensi terhadap ide tersebut oleh individu pegawai dapat dieliminir. Beberapa ahli mengajukan tujuh faktor utama penolakan/resistensi terhadap suatu ide perubahan:

1. Kehilangan kontrol --- terkait pada naluri manusia untuk dapat mengontrol kejadian di sekitarnya agar sesuai dengan keinginannya. Solusi? Keterlibatan setiap orang sejak awal.
2. Ketidak-mengertian mengapa perubahan perlu dilakukan. Solusi? Visi, keteladanan dan komitmen pemimpin.
3. Ketidakpastian dan ketidaktentuan. Solusi? Komunikasi dan informasi yang luas.
4. Inisiatif perubahan selalu berasal dari manajemen atas.
5. Kehilangan muka karena ada anggapan bahwa cara lama bukan cara yang baik.
6. Kurang percaya diri. Solusi? Penguatan 'trust', diklat dan pelatihan, serta penghargaan.
7. Pertambahan beban kerja. Solusi? Perubahan sistem kerja secara bertahap dan pemberian penghargaan pada setiap perubahan yang dilakukan.



Berger dkk. (1994) menyatakan bahwa pada dasarnya penolakan/resistensi suatu perubahan sangat sarat dengan ideologi. Seorang manajer yang pluralis mungkin tidak menganggap hal tersebut sebagai penolakan, tetapi sebagai tantangan untuk mencari model-model alternatif untuk mengatur organisasi atau mengorganisasikan proses produksi. Berkaitan dengan pandangan para pluralis tersebut, Robbins, dkk. (1995) melihat bahwa terdapat suatu pola yang muncul ketika individu manusia merespon perubahan yang diterjemahkan kedalam 4 (empat) tahapan emosional, yaitu: 1) Peningkaran, 2) Penolakan, 3) Eksplorasi, dan 4) Komitmen. Keempat tahapan ini akan sangat berguna dalam menyusun suatu strategi pelaksanaan perubahan.

Dipihak lain, Bennis, Bene dan Chin (1969) mengajukan 3 (tiga) strategi dalam mengelola sumber daya manusia menuju perubahan, yaitu:

- a. Rational-Empirical: strategi yang berdasarkan pemahaman bahwa manusia adalah makhluk yang rasional yang akan mengikuti keinginan dan kepentingannya. Perubahan didasarkan pada komunikasi informasi dan pemberian insentif.
- b. Normative-Reeducative: bahwa manusia merupakan makhluk sosial dan akan tunduk pada norma dan nilai budaya. Perubahan didasarkan pada redefinisi dan reinterpretasi norma dan nilai budaya yang ada serta pada pengembangan komitmen terhadap norma dan nilai budaya yang baru.
- c. Power-Coercive: bahwa pada dasarnya manusia adalah penurut dan akan melakukan apa yang diperintahkan kepadanya. Perubahan didasarkan pada penggunaan wewenang dan sanksi.
- d. Enviromental-Adaptive, bahwa manusia cenderung tidak mau kehilangan/kalah atau terganggu tetapi mereka akan siap beradaptasi pada lingkungan baru. Perubahan didasarkan pada pembentukan suatu organisasi baru dan secara bertahap mentransfer manusia dari organisasi yang lama ke organisasi yang baru.

- Dalam mengelola perubahan, penggunaan strategi-strategi tersebut didasarkan pada berbagai faktor, yaitu:

1. Tingkat resistansi. Apabila tingkat resistansi tinggi, maka lebih baik digunakan strategi Power-Coercive dan Enviromental-Adaptive. Apabila rendah, dapat digunakan gabungan strategi Rational-Empirical dan Normative-Reeducative.
2. Populasi target perubahan. Jika populasinya besar maka dapat digunakan gabungan dari keempat strategi, dengan penekanan yang berbeda untuk setiap orang.
3. Tingkat kedudukan dalam organisasi. Apabila kedudukannya tinggi maka perlu digunakan gabungan dari keempat strategi. Penggunaan strategi-strategi tersebut harus dilakukan secara lebih hati-hati dan komprehensif.
4. Jangka Waktu. Untuk jangka pendek dapat digunakan strategi Power-Coercive. Untuk jangka yang lebih panjang maka perlu digunakan gabungan dari strategi Rational-Empirical, Normative-Reeducative dan Enviromental-Adaptive.



5. Keahlian/expertise. Jika organisasi memiliki expertise yang memadai maka digunakan gabungan keempat strategi diatas. Apabila expertise kurang memadai maka digunakan strategi Power-Coercive.
6. Ketergantungan. Jika organisasi sangat tergantung pada manusianya, maka kemampuan manajemen untuk memberikan perintah atau permintaan menjadi terbatas. Sebaliknya, jika manusianya tergantung pada organisasi, kemampuan mereka untuk menentang atau menolak menjadi terbatas. Dengan demikian bila organisasi dan manusianya saling ketergantungan, maka diperlukan negoisasi pada tingkat tertentu.

PENGELOLAAN PERUBAHAN

**OLEH INSTANSI PELAYANAN PUBLIK:
LANGKAH PRAKTIS NORMATIF**

Suatu proses perubahan dalam organisasi akan menimbulkan chaos (ketidakpastian dan ketidaktentuan) dan apabila tidak dikelola dengan baik dapat berakibat buruk terhadap kinerja individu secara menyeluruh dan tentu saja akan secara signifikan mempengaruhi kinerja organisasi. Para pakar manajemen mengemukakan berbagai pendekatan dalam upaya memahami proses perubahan organisasi, diantaranya Fred Nickols dengan problem finding and solving-nya, Newell & Simon dengan Tujuan Transformasi, Reduksi dan Aplikasi-nya, Hinings dengan 5 tahap perubahan-nya dan Kurt Lewin dengan Defreezing, Change dan Refreezing-nya. Mereka sepakat bahwa dalam mengelola perubahan organisasi, seorang inisiator atau pemimpin perubahan atau change agent harus memahami sifat dasar (nature) dari perubahan itu sendiri dan juga memahami proses perubahan yang bagaimana yang akan dijalani/dilalui.

Berdasarkan perspektif dan pengalaman mereka masing-masing, para pakar mengemukakan berbagai teori dan metoda yang mereka anggap terbaik dalam mengelola proses perubahan dalam organisasi. Teori dan metoda tersebut pada umumnya dikemas dalam suatu model, misalnya Strategic Change Model, Strategic Human Resource Management Model, ADKAR Model, Process Model, dan banyak lagi. Model-model ini menggambarkan pendekatan-pendekatan yang berbeda terhadap sumber daya manusia sebagai aset terpenting dari organisasi.

Dalam upaya memberikan gambaran yang spesifik tentang bagaimana perubahan di lembaga pemerintahan hendaknya dikelola, penulis mengadopsi salah satu model sebagai suatu acuan untuk mengidentifikasi dan menjelaskan langkah-langkah penting dalam mempersiapkan dan memimpin pegawai melakukan perubahan di bidang pelayanan publik. Model tersebut adalah Awareness, Desire, Knowledge, Ability, and Reinforcement Model (ADKAR Model) yang dikemukakan oleh Jeffrey M. Hiatt (2006). Secara umum model tersebut menyajikan aspek-aspek yang perlu dibangun dalam mendukung upaya perubahan individual yang dianggap sebagai inti dari terjadinya perubahan organisasi.



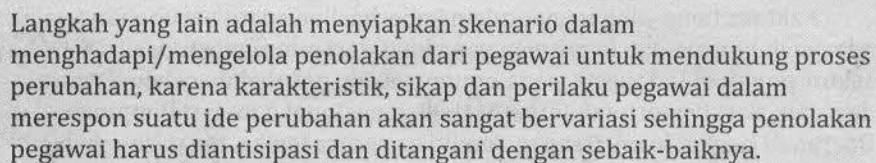
Faktor utama yang menentukan keberhasilan suatu perubahan adalah adanya dukungan dan komitmen yang kuat dari pimpinan puncak. Di sektor publik di Indonesia, pada umumnya, ide perubahan selalu datang dari atas, dari Pemerintah Pusat di tingkat nasional dan dari Pimpinan Daerah di tingkat lokal. Dengan demikian, secara logika, ide perubahan apapun seharusnya dapat berhasil dilakukan dan mencapai tujuannya karena besarnya dukungan dan dorongan dari pimpinan puncak yang memiliki kewenangan terbesar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akan tetapi dukungan yang kuat ternyata tidaklah cukup, karena berdasarkan pengamatan penulis, kegagalan suatu implementasi ide perubahan dikarenakan oleh lemahnya pengelolaan perubahan di Daerah. Oleh karena itu, agar suatu ide perubahan dapat berhasil mencapai tujuannya, seorang Kepala Daerah hendaknya memahami dan melaksanakan langkah-langkah pengelolaan perubahan secara konsisten dan konsekuen, mulai dari persiapan, perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan evaluasi, dengan melibatkan seluruh pegawai secara proporsional.

Dalam langkah persiapan, seorang pemimpin yang memiliki suatu ide/gagasan untuk perubahan dan menginginkan ide tersebut terrealisasi harus yakin bahwa ia memiliki sejumlah personil kunci yang sepenuhnya siap bekerja keras demi mencapai perubahan yang diharapkan. Personil-personil tersebut nantinya akan mengelola perubahan secara operasional, sehingga mereka harus mendapat pelatihan yang efektif tentang manajemen perubahan. Setiap personil kunci tersebut kemudian akan menjadi pemimpin kelompok kerja/tim yang secara terus menerus dibangun kesadaran dan soliditasnya mendukung pencapaian tujuan perubahan.

Perencanaan implementasi dan realisasi ide perubahan hendaknya diawali dengan suatu kajian yang teliti dan menyeluruh terhadap sifat dasar dari perubahan yang diinginkan dan terhadap lingkungan internal dan eksternal organisasi. Kajian tersebut dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana karakteristik dan lingkup perubahan yang diharapkan terwujud, bagaimana budaya dan ciri dari organisasi yang akan mengalami perubahan, serta bagaimana dukungan sumber daya manusia yang dimiliki, baik dari segi keahlian, pengetahuan, dan kemampuannya secara individual dan kelompok. Selain kajian tersebut, dua langkah lain yang tidak kalah pentingnya dalam proses perencanaan adalah menetapkan sumber daya untuk mengelola perubahan serta mengembangkan strategi dan rencana untuk mengelola perubahan.

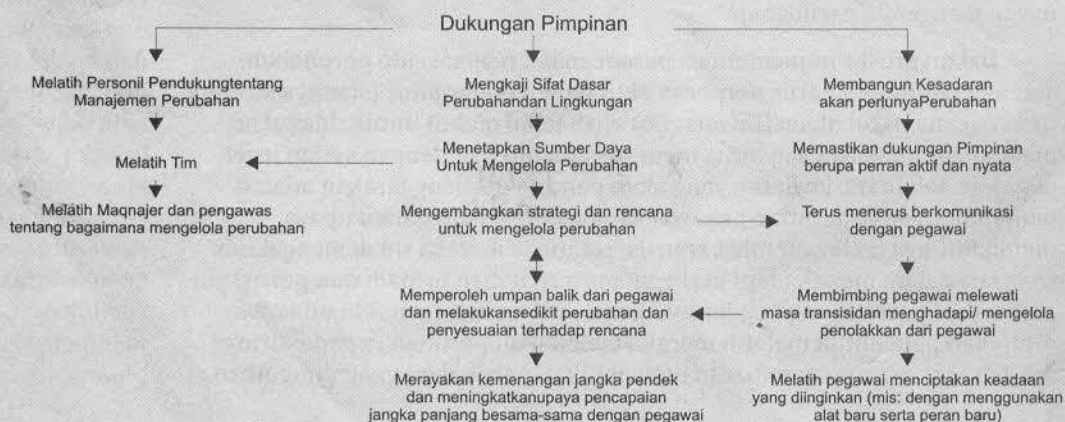
Dalam proses implementasi perencanaan realisasi ide perubahan, seorang pemimpin harus berperan aktif dalam memonitor jalannya strategi dan rencana perubahan. Hal tersebut akan lebih efektif untuk dilakukan melalui komunikasi yang terus menerus dan intensif dengan setiap level pegawai. Selain itu, kegiatan yang akan penting diselenggarakan adalah pembimbingan bagi setiap pegawai yang memerlukan dalam upaya membantunya melewati masa transisi sehingga mereka tidak mengalami frustrasi dalam menghadapi berbagai permasalahan pribadi dan pekerjaan akibat dari perubahan yang terjadi. Pembimbingan tersebut hendaknya ditujukan pula untuk melatih mereka melakukan perubahan pada dirinya sendiri agar mampu membantu menciptakan perubahan yang diinginkan.

“Suatu proses perubahan dalam organisasi akan menimbulkan chaos (ketidakpastian dan ketidaktentuan) dan apabila tidak dikelola dengan baik dapat berakibat buruk terhadap kinerja individu secara menyeluruh dan tentu saja akan secara signifikan mempengaruhi kinerja organisasi”



Individu dan tim kerja dalam organisasi harus memiliki kesadaran akan pentingnya suatu perubahan dilakukan dalam organisasinya (awareness). Untuk itu seorang Kepala Daerah harus mampu memberikan pemahaman kepada tim kerjanya bahwa ide perubahan yang diajukannya adalah penting bagi setiap pegawai. Kesadaran yang demikian perlu dipupuk terus oleh pimpinan sehingga secara pasti tumbuh keinginan (desire) untuk merealisasikan harapan-harapan yang muncul sebagai hasil dari terjadinya perubahan. Berbagai kondisi yang positif dan negatif akan berkembang sebagai akibat dari dilakukannya proses perubahan dan untuk mengeliminir akibat yang negatif maka setiap pegawai harus dibekali pengetahuan (knowledge) agar mampu mengantisipasi masalah-masalah yang muncul. Dalam pelaksanaan proses perubahan, tentu saja berbagai permasalahan dan kendala yang tidak terduga dapat ditemui dan untuk itu setiap pegawai harus dibimbing secara proporsional agar pada saat yang ditentukan mereka telah memiliki kemampuan (ability) untuk mengatasi permasalahan dan kendala yang ada. Dengan dukungan, motivasi, dan kepercayaan yang diberikan oleh atasan (reinforcement), seorang pegawai yang memiliki komitmen akan terus berkembang secara signifikan untuk terus memberikan kontribusi yang optimal kepada pencapaian tujuan perubahan organisasi.

Apabila digambarkan maka strategi pengelolaan perubahan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam upaya mereformasi pelayanan publik dapat dilihat secara ringkas dalam skema berikut:



FAKTOR-FAKTOR KRUSIAL

PENGELOLAAN PERUBAHAN DI BIDANG PELAYANAN PUBLIK



Berdasarkan pembahasan tersebut di atas, maka terdapat tiga faktor penting yang menentukan terwujudnya perubahan yang diinginkan dalam bidang pelayanan publik. Ketiga faktor tersebut adalah:

1. Budaya

Di bidang pelayanan publik, budaya melayani jelas harus ditumbuhkan, dikembangkan, dan ditanamkan serta dipupuk dalam diri setiap pegawai, tanpa terkecuali baik yang memiliki jabatan maupun yang tidak. Tanpa pembentukan budaya yang sesuai untuk pelayanan publik, upaya pengelolaan perubahan yang dilakukan sebaik apapun tidak akan menghasilkan suatu perubahan yang diharapkan. Sistem, strategi dan metoda kerja yang berhasil digunakan untuk mencapai suatu tujuan perubahan tidak akan dapat dipertahankan dan dikembangkan, bahkan lebih buruk lagi sistem, strategi dan metoda kerja yang baru tergantikan lagi dengan yang lama. Dengan demikian budaya kerja organisasi merupakan suatu pengikat pelaksanaan sistem, strategi, dan metoda kerja yang baru.

Secara praktis, budaya yang berlaku di kalangan pemerintahan daerah pada saat ini harus secara perlahan atau dapat pula secara drastis, apabila memungkinkan, dikikis. Dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, berbagai budaya aparatur negara yang negatif harus dihilangkan sama sekali, misalnya:

- a. Pemahaman aparatur bahwa tugas atau pekerjaan melayani masyarakat adalah identik dengan pemasukan keuangan (uang tips/uang pungut);
- b. Kritik yang diterima dari masyarakat adalah aib bagi dirinya sehingga aparatur akan dengan sekuat tenaga membela diri dari kritikan-kritikan.
- c. Aparatur merasa terhormat apabila diketahui melakukan tugas-tugas yang rumit dan sulit sehingga mereka tidak mengindahkan tugas-tugas yang sederhana dan praktis yang sebenarnya penting dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.
- d. Aparatur memiliki kecenderungan menimpakan kesalahan kepada pihak lain (mencari kambing hitam) atas masalah-masalah yang berkembang di masyarakat akibat keteledorannya.
- e. Aparatur memiliki kebiasaan untuk mencari solusi berbagai masalah pada penambahan sumber daya manusia, sarana prasarana dan terutama pada anggaran.

Perubahan budaya merupakan perubahan yang paling sulit dan rumit untuk dilaksanakan. Salah satu upaya yang dapat dikatakan paling efektif adalah dengan contoh dan teladan dari pimpinan serta komunikasi dua

“Tanpa tim kerja yang solid, pengelolaan perubahan tidak mungkin dapat dilakukan secara efektif, karena perubahan organisasi pada prinsipnya adalah perubahan individu dan tim kerja yang ada di dalamnya”



arah antara pimpinan dan pegawai tentang kebiasaan yang bagaimana yang diharapkan terbentuk.

2. Kepemimpinan.

Pada hakekatnya, perubahan organisasi dalam bentuk apapun memerlukan seorang atau beberapa pemimpin yang siap untuk melaksanakan proses-proses perubahan. Dalam halnya perubahan organisasi yang terencana, MSDM sebagai unit/organisasi pengelola sumber daya manusia harus mampu "menyiapkan sepenuhnya" pemimpin-pemimpin organisasi yang mumpuni mengelola perubahan yang akan dilakukan dan "memperoleh komitmen yang tulus" dari mereka.

Beberapa langkah dan tindakan yang dapat dilakukan untuk mempersiapkan pemimpin perubahan yang kompeten dan komitmen adalah sebagai berikut:

- a. Pimpinan puncak harus mengartikulasikan visi perubahan secara jelas dan inspiratif sehingga menumbuhkan semangat para manajer/calon manajernya untuk mencapai visi tersebut.
- b. Organisasi memetakan secara jelas proses perubahan yang akan dijalani, beserta jadwal waktu pelaksanaannya, karakteristik/indikator pencapaian tujuan, dan manfaat yang akan diperoleh, baik bagi organisasi maupun bagi individu.
- c. Organisasi membahas keberhasilan dan kegagalan di masa lalu dan mengidentifikasi pelajaran yang dapat diambil.
- d. Para manajer atau calon manajer diberi waktu yang cukup untuk berdiskusi tentang kekhawatiran dan ketakutan mereka atas perubahan yang dilakukan. Hasil diskusi ini dapat dijadikan acuan ketika menghadapi sikap dan penolakan stafnya kelak.
- e. Organisasi memberikan pelatihan yang benar-benar diperlukan oleh para manajer/calon manajer, misalnya pelatihan untuk memperoleh keahlian dalam mengelola perubahan, mengelola konflik, membangun dan melatih tim kerja, dll.
- f. Organisasi membuat rencana untuk menyelenggarakan beberapa sesi untuk membangun keahlian manajerial para pemimpin selama proses perubahan berlangsung.

Cukup banyak dilaporkan organisasi yang gagal walaupun sudah melakukan investasi yang tinggi dalam hal teknologi baru dan program re-engineering dan peningkatan kualitas. Hal demikian disebabkan karena kepemimpinan yang tidak siap dan tidak pula terlatih. Ketika suatu perubahan dilakukan, aspek manajemen yang lemah muncul seperti api yang ganas meluluhlantakkan seluruh organisasi. Dengan demikian, organisasi harus melakukan investasi pada kepemimpinannya dan keahlian para pemimpinnya.

Karakter pemimpin yang perlu dibangun sejak awal oleh organisasi adalah karakter pemimpin perubahan yang bersikap melayani. Kedua jenis karakter tersebut perlu dipupuk dan dikembangkan pada diri calon-calon pemimpin yang ada. Pada dasarnya, karakteristik pemimpin yang melayani

"Tanpa pembentukan budaya yang sesuai untuk pelayanan publik, upaya pengelolaan perubahan yang dilakukan sebaik apapun tidak akan menghasilkan suatu perubahan yang diharapkan"

tercermin dalam nilai yang dianut dan dipegang teguh, dalam asumsi yang mewarnai pemikiran, serta dalam prinsip yang mendasari setiap keputusannya. Nilai, asumsi dan prinsip tersebut adalah sebagai berikut:



- a. Kesadaran bahwa ia telah mendapatkan kepercayaan orang banyak;
- b. Penghargaan yang dalam pada orang lain; dan
- c. Keyakinan akan pentingnya upaya pemberdayaan.

Sedangkan tiga atribut seorang pemimpin perubahan adalah:

- a. Imajinasi untuk berinovasi – pemimpin membantu staf untuk mengembangkan konsep-konsep baru (ide, model dan aplikasi teknologi).
- b. Profesional dalam kinerja – pemimpin menunjukkan kompetensi pribadi dan organisasi dalam memberikan pelayanan yang didukung oleh program pengembangan staf.
- c. Keterbukaan untuk berkolaborasi – pemimpin menciptakan hubungan dengan pihak yang dapat membantu meningkatkan kinerja organisasi.

3. Pembinaan dan Pemberdayaan Pegawai.

Kondisi moral dan Rasa takut menerima pengaduan (keluhan), Minimumnya prakarsa berinovasi, Pola pikir tidak logis, khususnya dalam pemecahan masalah.

PENUTUP

Dalam bagian penutup paper ini tidak ada salahnya penulis mengutip 10 elemen fundamental perubahan yang efektif yang dikemukakan oleh Ali Al- Hamadi (2006) agar langkah-langkah pengelolaan perubahan yang efektif dapat diformulasikan oleh setiap Pemerintah Daerah yang memiliki komitmen untuk melakukan perubahan dibidang pelayanan publik. Kesepuluh elemen tersebut adalah sebagai berikut:

1. Perubahan didukung oleh pimpinan/manajemen puncak;
2. Perubahan dipimpin oleh seorang atau lebih agen perubahan;
3. Kewenangan dimiliki oleh agen perubahan untuk menjaga dan mem-back-up jalannya proses perubahan;
4. Tujuan, sasaran, dan target perubahan jelas bagi setiap orang;
5. Perubahan dipahami dan diterima oleh pihak yang berkepentingan dan oleh yang terkena dampak;
6. Perubahan tidak bertentangan dengan nilai, prinsip, keyakinan, dan ideologi pendukung perubahan;
7. Perubahan terpolakan dalam tataran aksi yang dilaksanakan secara bertahap;
8. Perubahan merespons realitas dan menjawab kebutuhan pihak yang berkepentingan dan yang terkena dampak;
9. Perubahan harus mengacu pada alasan yang logis;
10. Perubahan menampakkan hasilnya secara akurat.



REFERENSI

- Berger, Lance A., Sikora, Martin J. dan Berger, Dorothy R. *The Change Management Handbook: A Road Map to Corporate Transformation*. Chicago, London, Singapore: IRWIN Professional Publishing. 1994.
- Clarke, Liz. *The Essence of Change*. 1994. Penterjemah: Martin Muslie dan Magdalena S., *Memanajemen Perubahan*. Jakarta: Penerbit ANDI dan Simon & Schuster (Asia) Pte. Ltd. 1999.
- Jick, Todd D dan Maury A. Peiperl. *Managing Change: Cases and Concepts* (2nd ed.). New York: McGraw-Hill Higher Education. 2003.
- Zeithaml, Valerie A. dkk. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press – A division of Macmillan, Inc. 1990.
- Al-Hamadi, Ali, Dr. *Manajemen Perubahan*. Bandung: Syaamil. 2006.
- Kotter, John P. *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail*. Harvard Business Review on Change. Pp 1- 20. Boston, MA: Harvard Business School Press. 1998.
- McNamara, Carter. *Basic Context for Organizational Change*. 1999.
Available URL:
<http://www.mapnp.org/library/mgmt/orgchnge.htm>
- Nickols, Fred. *Four Change Management Strategies*. 2003. Available URL:
<http://home.att.net/~nickols/articles.htm>
- Robbins, Stephen P. *Organisational Behavior*. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs. 1991.
- Robbins, Stephen P. *Managing Organisational Conflict, A Non-Traditional Approach*. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs. 1974.
- Newell, Allen and Herbert A Simon. *Human Problem Solving*. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs. 1972.
- Nickols, Fred. *Change Management 101 A Primer*. 2002. Available URL:
<http://home.att.net/~nickols/articles.htm>