

## KESIAPAN UNTUK BERUBAH DALAM REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA

### *READINESS FOR CHANGE IN INDONESIAN BUREAUCRACY REFORM*

Anang Pikukuh Purwoko  
Pusat Pengkajian dan Penelitian Badan Kepegawaian Negara  
Jl. Letjen Soetoyo 12 Cililitan Jakarta Timur  
e-mail: anangpikukuh@yahoo.com

(Diterima 30 Oktober 2017, Direvisi 3 November 2017, Disetujui 25 November 2017)

#### **Abstrak**

*Artikel ini menelaah mengenai lambatnya penerapan Undang Undang ASN sebagai suatu usaha perubahan dalam manajemen kepegawaian serta belum berhasilnya reformasi birokrasi. Analisis tersebut dikaitkan dengan kesiapan untuk berubah dari para pelaku perubahan. Analisis dilakukan berdasarkan hasil studi literatur yang terkait dengan sikap terhadap perubahan dan aturan mengenai perubahan organisasional di lingkungan instansi pemerintahan. Hasil studi menunjukkan bahwa Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan sebagai panduan dalam manajemen perubahan di instansi pemerintah, belum memberikan perhatian yang cukup kepada aspek-aspek psikologis dari kesiapan untuk berubah. Hal ini mungkin membiaskan hasil pengukuran terhadap tingkat kesiapan untuk berubah dan menjadi salah satu penyebab lambatnya usaha-usaha perubahan yang dilakukan.*

**Kata kunci:** kesiapan untuk berubah, manajemen perubahan, Undang Undang ASN, reformasi birokrasi

#### **Abstract**

*This article examines the slow implementation of the ASN Act as a change effort in civil service management and also the lack of bureaucratic reforms, which is linked to the readiness for change. The analysis was made based on literature studies that related to attitudes toward changes and rules on organizational change within government institutions. The results indicate that the Guidelines for the Implementation of the Change Management Program as a guide to change management in government institutions have not paid sufficient attention to the psychological aspects of readiness for change, which may bias the measurement results on the level of readiness to change and become one of the causes of the slow change efforts.*

**Keywords:** readiness for change, change management, ASN Act, bureaucratic reforms

## **PENDAHULUAN**

Siklus kehidupan organisasi tidak lepas dari perubahan organisasional (Vakola, 2013). Pendapat ini menandakan bahwa perubahan merupakan hal yang pasti dalam kehidupan organisasi. Perubahan bisa juga bermakna melakukan hal-hal dengan cara baru, mengikuti jalur baru, mengadopsi teknologi baru, memasang sistem baru, mengikuti prosedur manajemen baru, penggabungan, re-organisasi, atau terjadinya peristiwa yang bersifat mengganggu (*disruptive*) yang sangat signifikan (Davidson, 2005). Hal-hal yang sering disebut sebagai dasar ataupun penyebab diperlukannya perubahan pada

organisasi pemerintahan, antara lain adalah tuntutan peningkatan efisiensi serta sarana pelayanan, keterbukaan informasi, dan kemajuan teknologi. Selain itu, pergeseran aspek politik, ekonomi, dan sosial, juga baik secara langsung maupun tidak, memaksa organisasi untuk menyesuaikan diri dengan cara melakukan perubahan-perubahan tertentu. Agar usaha-usaha perubahan efektif, diperlukan pengetahuan yang cukup mengenai perubahan itu sendiri, tujuan dan manfaat yang diperoleh jika melakukan perubahan, pengelolaan perubahan, serta hambatan-hambatan yang mungkin terjadi ketika melakukan perubahan, demi efektivitas usaha-usaha perubahan mereka.

Pada organisasi pemerintahan, pelaksanaan perubahan ditandai dengan mulai dilaksanakannya reformasi birokrasi sejak tahun 2008. Untuk mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut, selain dibutuhkan kebijakan-kebijakan baru yang sesuai dengan tuntutan perubahan, diperlukan pula suatu pedoman dalam pengelolaan program-program perubahan. Salah satu kebijakan penting dalam rangka reformasi birokrasi yang telah diubah oleh pemerintah dan DPR adalah mengenai manajemen kepegawaian, yaitu dengan ditetapkannya Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Penetapan Undang-Undang ini dimaksudkan untuk memperbaiki pelaksanaan manajemen kepegawaian yang sebelumnya yang dianggap belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang sesuai. Dengan Undang Undang ASN ini diharapkan Pegawai Negeri Sipil dapat menjadi bagian dari reformasi birokrasi, dapat mengelola dan mengembangkan dirinya dan mempertanggungjawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit. Pada prinsipnya diharapkan dengan menjadi aparatur sipil negara, akan diperoleh pegawai negeri yang berintegritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Artinya dengan sumberdaya manusia semacam itu, kinerja organisasi pemerintah menjadi jauh lebih baik.

Untuk mendapatkan hasil yang diharapkan dari usaha perubahan tersebut dibutuhkan suatu pengelolaan terhadap perubahan yang baik. Pemerintah sebenarnya telah sedikit banyak memberikan perhatian terhadap pengelolaan perubahan. Perhatian tersebut dituangkan dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan. Namun pada kenyataannya, pelaksanaan perubahan

melalui penetapan Undang Undang Aparatur Sipil Negara berjalan lambat. Setelah lebih dari tiga tahun ditetapkan, baru dua peraturan pelaksanaan yang ditetapkan dan masih terdapat lima peraturan pelaksanaan yang belum ditetapkan, meskipun jumlah dari peraturan pelaksanaan telah “dirampingkan” dari semula direncanakan berjumlah 13 menjadi tujuh. Hal ini tentu saja menghambat pelaksanaan perubahan, karena proses dari sosialisasi peraturan pelaksanaan tersebut dan juga penyesuaian terhadap kondisi yang baru, memakan waktu yang tidak sedikit, itupun jika diasumsikan bahwa proses perubahan tidak menemui kendala yang lain seperti penolakan maupun masih kurangnya sarana dan prasarana pendukung.

Masih terkait dengan perubahan, setelah 10 tahun berjalannya reformasi birokrasi, masih banyak organisasi pemerintah yang kinerjanya tidak sesuai dengan harapan. Menurut hasil evaluasi terhadap Kementerian-Lembaga dan Pemerintah Daerah yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur negara dan Reformasi Birokrasi (dalam [www.news.detik.com](http://www.news.detik.com)) mengenai kinerja mereka, ditunjukkan bahwa terdapat tiga Kementerian-Lembaga yang masih pada kategori CC (cukup, terdapat informasi kinerja sebagai pertanggungjawaban namun belum sepenuhnya menggambarkan hasil yang diharapkan oleh masyarakat) dan bahkan tiga yang lain masih pada kategori C (kurang, telah terdapat perbaikan minor, penerapan manajemen kinerja belum dapat diandalkan, ukuran kinerja masih berorientasi pada kegiatan). Kemudian dari 59 pemerintah daerah yang dievaluasi, 22 diantaranya berada pada kategori CC serta 15 yang lain masih berada pada kategori C. Hasil evaluasi tersebut diperkuat oleh hasil survei yang dilakukan oleh Global Corruption Barometer (GCB) yang disusun oleh Transparency International Indonesia pada tahun 2017 (dalam [www.bbc.com](http://www.bbc.com)). Hasilnya memperlihatkan bahwa birokrasi pemerintah menempati urutan kedua sebagai institusi terkorup di Indonesia, artinya citra organisasi pemerintah menurut persepsi

masyarakat masih buruk. Kenyataan-kenyataan tersebut menunjukkan bahwa usaha-usaha perubahan yang dilakukan oleh pemerintah selama ini masih cukup jauh dari yang diharapkan atau belum berhasil.

Perubahan organisasional merupakan suatu proses yang kompleks, yang memerlukan dukungan serta komitmen dari banyak pihak. Akibatnya hanya sebagian kecil organisasi yang berhasil mencapai tujuan-tujuan perubahan mereka (Kotter, 2008). Berdasarkan estimasi yang optimistik, hanya sekitar 30-40% usaha perubahan yang berhasil mencapai tujuan yang dimaksud (Golembiewski, 2000, dalam Kim, et al., 2011). Banyak faktor yang mempengaruhi atau menjadi penyebab tingginya tingkat kegagalan dalam perubahan. Salah satu faktor yang utama adalah sikap dari karyawan (sebagai pelaku dan pihak yang mengalami perubahan) terhadap perubahan (Jones et al., 2005). Artinya bahwa sikap terhadap perubahan merupakan hal yang penting yang menentukan keberhasilan implementasi program perubahan. Oleh karena itu, sikap terhadap perubahan haruslah mendapat perhatian dan penekanan yang cukup dalam proses perubahan. Dalam penelitian mengenai sikap terhadap perubahan, *readiness for change* (RFC) atau kesiapan untuk berubah merupakan sikap positif terhadap perubahan yang paling banyak diperbincangkan (Rafferty et al., 2013).

Artikel ini hendak menelaah mengenai lambatnya atau belum berhasilnya reformasi birokrasi, yang dikaitkan dengan kesiapan untuk berubah dari para pelaku perubahan. Analisis dilakukan berdasarkan hasil studi literatur yang terkait dengan sikap terhadap perubahan dan aturan mengenai perubahan organisasional di lingkungan instansi pemerintahan.

## TINJAUAN PUSTAKA

### Perubahan Organisasional

Perubahan atau perkembangan organisasional yang dimaksud dalam artikel ini adalah perubahan yang direncanakan.

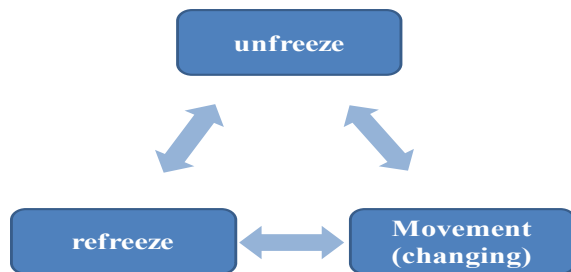
Perubahan organisasional yang direncanakan pada dasarnya terjadi karena adanya praktek yang kurang efektif dalam organisasi (Weick & Quinn, 1999). Dalam konteks organisasi, perubahan mengacu pada perbedaan, mengenai bagaimana fungsi-fungsi dalam organisasi akan berubah, siapa anggota dan pemimpin organisasi tersebut nantinya, apa bentuk dari perubahan tersebut, dan bagaimana organisasi akan mengalokasikan sumberdaya-sumberdayanya (Huber et al., 1993, dalam Weick & Quinn, 1999). Dari perspektif pengembangan organisasional, perubahan merupakan sekumpulan teori mengenai berperilaku, nilai, strategi dan teknik-teknik kerja untuk mengantisipasi perubahan yang direncanakan, yang bertujuan untuk meningkatkan pengembangan individu serta kinerja organisasional, melalui penyesuaian perilaku kerja anggota organisasi.

Pembahasan dan penelitian mengenai perubahan organisasional dapat dilihat dari berbagai aspek (Armenakis & Bedeian, 1999), antara lain dari:

1. Konten perubahan; seperti strategi, struktur organisasi dan kesesuaian antara organisasi dengan lingkungannya, yang menentukan karakteristik, misi, arah, dan kesuksesan jangka panjang organisasi.
2. Aspek Kontekstual; mengenai pandangan terhadap dampak faktor-faktor internal maupun eksternal pada efektivitas organisasi dalam merespon perubahan lingkungan.
3. Proses; membahas perubahan sebagai suatu proses.
4. Sikap-sikap yang mempengaruhi efektivitas perubahan seperti tingkat penerimaan, penolakan, komitmen, tingkat stres, dan reaksi individu terhadap perubahan lainnya.
5. Perilaku dalam perubahan

Perubahan merupakan suatu proses yang terdiri dari beberapa tahap yang berkelanjutan atau membentuk suatu siklus. Menurut Lewin (1951), terdapat tiga tahap dalam perubahan. Tahap yang pertama adalah *unfreeze*, yaitu 'mencairkan' kondisi permanen atau status quo yang ada.

Yang kedua, *movement*, yaitu pergerakan perubahan itu sendiri. Ketiga adalah *refreezing*, yaitu ‘membekukan’ kembali kondisi setelah perubahan yang diinginkan tercapai sehingga kondisi menjadi permanen kembali.



Gambar 1. Lewin's Change Model

Sumber: Schein (1990)

### PerMenPan dan RB Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan dimaksudkan untuk membantu Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dalam memahami manajemen perubahan sehubungan dengan pelaksanaan reformasi birokrasi serta memberikan panduan dalam merencanakan, memantau, dan mengevaluasi pelaksanaan manajemen perubahan. Peraturan ini antara lain berisi tentang:

1. Pemahaman umum mengenai manajemen perubahan termasuk tujuan dan manfaatnya.
2. Penjelasan tentang tahapan dan elemen-elemen penting serta peran mereka dalam setiap tahapan tersebut. Termasuk di dalamnya langkah-langkah umum yang seharusnya dilakukan dalam setiap tahap.
3. Penjelasan lebih lanjut mengenai langkah-langkah dalam setiap tahap tersebut. Tahapan dalam manajemen perubahan tahap perumusan yang berkaitan dengan permasalahan dalam artikel ini adalah pada tahap persiapan atau perencanaan, khususnya pada perhatian terhadap sikap dalam perubahan, sehingga

artikel ini tidak membahas secara detail tahapan yang lain dalam peraturan yang dimaksud.

4. Berdasarkan peraturan ini, pada Tahap Perumusan Perencanaan, langkah-langkah yang harus diambil adalah:
  - a. Melakukan Pemetaan Terhadap *Stakeholders* (Pemangku Kepentingan) Pemangku kepentingan memiliki kekuatan, posisi penting, dan pengaruh terhadap isu yang berkaitan dengan perubahan. Pemangku kepentingan dapat dibagi menjadi:
    - 1) Pemangku kepentingan utama; Pemangku kepentingan utama adalah pihak yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program, dan proyek.
    - 2) Pemangku kepentingan pendukung; Pemangku kepentingan pendukung adalah pihak yang tidak memiliki kaitan kepentingan secara langsung terhadap suatu kebijakan, program, dan proyek, tetapi memiliki kepedulian dan keprihatinan sehingga mereka turut bersuara dan berpengaruh terhadap sikap masyarakat dan keputusan pemerintah;
    - 3) Pemangku kepentingan kunci; Pemangku kepentingan kunci adalah pihak yang memiliki kewenangan secara resmi dalam hal pengambilan keputusan. Pemangku kepentingan kunci yang dimaksud adalah pengambil keputusan di Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah
  - b. Mengidentifikasi resistensi atau penolakan; menurut peraturan ini, resistensi dibagi menjadi resistensi pasif dan resistensi aktif, kemudian berdasarkan pelakunya resistensi dibagi menjadi resistensi individu dan resistensi kolektif. Setelah dilakukan identifikasi awal resistensi berdasarkan sifat dan pelakunya seperti di atas, kemudian tingkat resistensi para pemangku kepentingan dipeta-

- kan lebih lanjut ke dalam 3 (tiga) kategori, yaitu:
- 1) *Champion* (sangat mendukung perubahan dan tingkat resistansi perubahan yang sangat rendah);
  - 2) *Floating Voter* (tingkat mendukung perubahan dan tingkat resistansi sama tinggi, tidak konsisten dan sewaktu-waktu dukungan perubahan atau resistansi dapat berubah);
  - 3) *Blocker* (tidak mendukung perubahan sama sekali dan berpotensi melakukan sabotase terhadap perubahan yang akan dilakukan)
- c. Mengenali besaran perubahan yang diinginkan; untuk mengetahui seberapa besar upaya yang harus dilakukan oleh tim manajemen perubahan dalam mengelola perubahan, maka perlu dikenali dan diukur seberapa besar perubahan yang diinginkan. Beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan dalam mengukur besaran perubahan:
- 1) Seberapa kompleks perubahan yang akan dilakukan;
  - 2) Seberapa mudah diprediksi solusi perubahan yang akan diberikan;
  - 3) Seberapa mampu Kementerian/ Lembaga dan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan perubahan;
  - 4) Seberapa mendesak (*urgent*) perubahan yang diinginkan
- d. Melakukan asesmen kesiapan organisasi untuk berubah; Reformasi Birokrasi dilaksanakan sebagai cara untuk mendorong perubahan ke arah yang lebih baik di Kementerian/ Lembaga dan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu perlu diukur seberapa besar kesiapan organisasi untuk melaksanakan dan menerima perubahan. Untuk mengukur kesiapan organisasi, biasanya digunakan kuesioner kesiapan organisasi menghadapi perubahan (*organization change readiness assessment*). Asesmen akan difokuskan pada beberapa elemen kunci di bawah ini:
- 1) Pemahaman terhadap visi, sasaran dan manfaat dari perubahan dalam kerangka reformasi birokrasi serta manfaat spesifik yang akan diperoleh oleh masing-masing kelompok pemangku kepentingan atas perubahan dimaksud;
  - 2) Kepemimpinan, komitmen dan strategi untuk keseluruhan pengelolaan dan implementasi perubahan;
  - 3) Apresiasi terhadap kebutuhan reformasi birokrasi yang difasilitasi oleh manajemen perubahan;
  - 4) Persepsi para pemangku kepentingan terhadap *critical success factors* dan penghalang jalannya perubahan;
  - 5) Kemauan para pemangku kepentingan untuk beradaptasi terhadap lingkungan atau kondisi yang baru serta potensi hambatan (*impediments*) yang dapat terjadi atas jalannya perubahan;
  - 6) Pemahaman dan kesadaran terhadap dampak dari implementasi perubahan;
  - 7) Tingkat partisipasi dari masing-masing pemangku kepentingan dan pengertian atas kebutuhan akan partisipasi lebih dalam terhadap implementasi keseluruhan perubahan;
  - 8) Keefektifan dari pendekatan dan metode komunikasi yang ada saat ini.
- e. Mengembangkan strategi perubahan; fokus strategi perubahan adalah:
- 1) Memahami bagaimana perubahan akan berpengaruh ke manajemen organisasi, pegawai dan pemangku kepentingan yang lebih luas;
  - 2) Memahami bagaimana perubahan akan berpengaruh ke budaya organisasi;
  - 3) Mendefinisikan peran bahwa pimpinan dan pemangku kepentingan kunci seharusnya yang pertama berubah;

- 4) Membangun interaksi yang dapat membangkitkan komitmen perubahan dan perubahan benar-benar terjadi secara organisasional.
- f. Mengembangkan strategi komunikasi; tujuan utama pengembangan strategi komunikasi dalam manajemen perubahan adalah memfasilitasi terjadinya perubahan dalam perilaku. Strategi komunikasi yang tepat akan membangun keterlibatan dan rasa memiliki dari seluruh pegawai dan juga para pemangku kepentingan lainnya terhadap perubahan yang dilaksanakan untuk mencapai hasil yang diinginkan.
- g. Merumuskan dan mendefinisikan struktur yang baru; struktur di dalam organisasi termasuk fungsi, peran dan tanggung jawabnya perlu diselaraskan dengan perubahan menuju kondisi yang diinginkan. Dalam melakukan perubahan struktur juga diperlukan pemahaman atas peraturan perundang-undangan atau regulasi yang menaunginya agar desain organisasi yang baru untuk mendukung perubahan tetap di dalam koridor hukum yang diizinkan.
- h. Mengembangkan strategi pelatihan; pengembangan strategi pelatihan untuk mendukung perubahan diawali dengan melakukan asesmen awal terhadap kapabilitas dan keefektifan dari para pegawai/staf dalam menyelesaikan tugas-tugas yang akan diemban nanti yang didasarkan pada besarnya perubahan yang diinginkan dan tingkat kesiapan organisasi untuk berubah.

Jika melihat isi dari pedoman di atas, terlihat bahwa penekanan yang terbesar adalah pada faktor atau aspek-aspek struktural seperti kegiatan pemetaan *stakeholder*, perumusan struktur organisasi, dan pengembangan strategi. Perhatian terhadap sikap terhadap perubahan (terutama aspek psikologisnya) dalam pedoman ini, cenderung ditekankan pada tingkat penolakan terhadap perubahan. Pengukuran

terhadap tingkat kesiapan hanya sedikit memperhatikan aspek psikologisnya, lebih banyak pada bagaimana kesiapan dari segi pemahaman, persepsi terhadap pimpinan, fasilitas dan efektivitas metode.

### Sikap Terhadap Perubahan

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, hanya sedikit usaha perubahan organisasional yang mencapai tujuan yang diharapkan. Sebagai respon dari tingginya tingkat kegagalan dalam perubahan, para peneliti dan ahli berusaha untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang dapat meningkatkan tingkat keberhasilan perubahan organisasional (Rafferty et al., 2013). Kegagalan dalam perubahan yang direncanakan dipengaruhi oleh banyak faktor, diantara faktor-faktor tersebut salah satu yang terpenting adalah sikap pegawai terhadap perubahan (Miller et al., 1994, dalam Rafferty et al., 2013).

Oreg et al., (2011), menyebutkan bahwa penelitian-penelitian sebelumnya mengenai perubahan lebih banyak menekankan pada bagaimana organisasi mempersiapkan diri, mengimplementasi, dan bereaksi terhadap perubahan organisasional, namun inti dari kegiatan perubahan dan juga penentu utama dari keberhasilan perubahan adalah bagaimana para pelaku perubahan bereaksi terhadap perubahan tersebut. Hal yang sama dinyatakan oleh Vakola & Nikolaou (2004) yang menyebutkan bahwa penelitian tentang perubahan organisasional umumnya fokus pada faktor-faktor organisasional dan cenderung mengabaikan isu-isu yang berorientasi pada orang (*person-oriented*), sehingga penelitian perubahan organisasional pada individu (terutama mengenai sikap mereka) masih terbatas.

Sikap mencerminkan kecenderungan seseorang untuk merasa, berpikir ataupun berperilaku dengan cara yang positif maupun negatif terhadap suatu objek dari sikap tersebut (Arnold et al., 1995, dalam Vakola & Nikolaou, 2004). Sikap terhadap perubahan, secara umum, terdiri dari kognisi seseorang mengenai perubahan, reaksi afektif terhadap perubahan dan kecenderungan perilaku terhadap perubahan. Reaksi atau

sikap terhadap perubahan tersebut bisa jadi merupakan sikap yang positif (yang penting bagi kesuksesan perubahan) bisa pula merupakan sikap yang negatif (yang dapat menghambat perubahan) (Piderit, 2000).

### **Kesiapan untuk Berubah**

Definisi kesiapan untuk berubah yang paling banyak dikutip, dikemukakan oleh Armenakis et al., (1993), yang menyebutkan bahwa kesiapan untuk berubah merupakan keyakinan, sikap, dan intensi individu mengenai perubahan-perubahan apa yang perlu untuk dilakukan dan kapasitas organisasi untuk melakukan perubahan tersebut dengan baik. Kesiapan untuk berubah dianggap sebagai petanda atau indikator kognitif dari perilaku apakah menentang atau mendukung suatu usaha perubahan.

Konsep kesiapan yang diajukan oleh Armenakis et al., (1993) ini mirip dengan konsep *unfreezing* (salah satu tahap dari tiga tahap perubahan) yang dikemukakan oleh Lewin (1951) dimana pada tahap ini keyakinan dan sikap anggota organisasi diubah atau dimanipulasi sehingga mereka melihat perubahan sebagai sesuatu yang perlu untuk dilakukan dan mempunyai kecenderungan yang kuat untuk sukses. Hal ini bisa diartikan bahwa usaha untuk menciptakan kesiapan untuk berubah dilakukan pada tahap *unfreezing* dari perubahan dan ditujukan agar para anggota organisasi sebagai pelaku perubahan memiliki kecenderungan perilaku yang mendukung perubahan yang akan meningkatkan tingkat kesuksesan implementasi perubahan tersebut.

Jones et al., (2005) berpendapat bahwa konsep kesiapan untuk berubah dapat didefinisikan sebagai tingkatan dimana para karyawan memegang pandangan yang positif mengenai kebutuhan perubahan organisasional (penerimaan terhadap perubahan), dan juga tingkatan dimana para karyawan meyakini bahwa perubahan semacam itu akan memberikan manfaat baik bagi mereka maupun organisasi. Tingkat dari kesiapan tersebut bisa berbeda-beda tergantung dari karakteristik situasional

perubahan (Vakola, 2013). Perbedaan tingkat kesiapan untuk berubah terwujud melalui sikap-sikap dan keyakinan-keyakinan tertentu mengenai kebutuhan untuk berubah, kesesuaian atau ketepatan dari perubahan, dukungan manajemen terhadap perubahan, dan kebermanfaatannya dari perubahan (Armenakis et al., 1993; Eby et al., 2000; Wanberg & Banas, 2000).

Menurut Armenakis dan Harris (2009), terbentuknya keyakinan, sikap dan intensi tersebut merupakan hasil dari lima persepsi atau keyakinan, yaitu bahwa:

1. Perubahan memang perlu untuk dilakukan karena terdapat perbedaan/kesenjangan antara kondisi sekarang dengan yang diinginkan/seharusnya (*discrepancy*). Persepsi ini menumbuhkan kesadaran akan perlunya dilakukan perubahan. Hal ini meningkatkan tingkat penerimaan terhadap rencana perubahan, dan motivasi untuk bertindak sesuai dengan perannya dalam perubahan tersebut.
2. Perubahan tersebut merupakan suatu perubahan yang tepat (*appropriateness*). Persepsi ini dapat menumbuhkan keyakinan bahwa mereka melakukan sesuatu yang benar dan pasti serta meningkatkan rasa percaya diri terhadap kemampuan mereka.
3. Organisasi dan individu di dalamnya memiliki kemampuan untuk menghadapi perubahan tersebut (*efficacy*). Keyakinan terhadap hal tersebut akan meningkatkan motivasi dan lebih mau untuk memberikan usaha yang lebih dari yang diharapkan, sehingga meningkatkan efektivitas usaha perubahan.
4. Terdapat dukungan yang memadai dari para pemimpin organisasi (*principal support*). Persepsi ini menegaskan adanya komitmen dari pimpinan, yang kemudian menurunkan rasa ketidakpastian yang terjadi karena perubahan serta meningkatkan komitmen untuk mencapai tujuan perubahan.
5. Perubahan akan memberikan manfaat/keuntungan bagi mereka (*valence*). Manfaat yang jelas baik itu jangka pendek maupun panjang dan seberapa menarik

manfaat tersebut bagi para anggota organisasi tentu saja akan berpengaruh terhadap komitmen anggota organisasi untuk berubah.

Kelima persepsi di atas dapat dikatakan sebagai faktor-faktor atau dimensi psikologis yang terjadi secara personal di setiap individu yang terlibat dalam perubahan organisasional. Holt dan Vardaman (2013) berpendapat bahwa, selain faktor psikologis, terdapat faktor lain dalam membentuk kesiapan untuk berubah yaitu faktor-faktor struktural atau kontekstual. Faktor-faktor struktural tersebut merefleksikan kondisi dimana perubahan terjadi dan tingkatan dimana kondisi ini mendukung atau menghalangi implementasi perubahan, termasuk kesesuaian pengetahuan, keahlian dan kemampuan individu dengan tuntutan perubahan, dukungan iklim atau *climate* baik yang *tangible* maupun *intangible* serta strategi-strategi perubahan.

## PEMBAHASAN

Penetapan Undang Undang ASN ditujukan agar terjadi perubahan atau perbaikan dalam manajemen kepegawaian. Perubahan itu sendiri perlu dikelola dengan baik dan benar menggunakan manajemen perubahan yang tepat, sehingga dapat mencapai tujuannya secara efektif. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah telah menetapkan Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan. Terlepas dari benar atau tidaknya Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan tersebut dijalankan, pada kenyataannya perubahan berjalan dengan lambat, begitu juga dengan perubahan dalam lingkup yang lebih besar yaitu reformasi birokrasi, yang hingga saat ini belum menunjukkan hasil yang diinginkan.

Jika mengacu pada hasil studi literatur, organisasi perlu untuk lebih *people oriented*, dengan lebih memperhatikan aspek psikologis yang membentuk sikap terhadap perubahan, yang mana bisa digunakan untuk meningkatkan tingkat keberhasilan

perubahan. Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan memang telah secara cukup detail memberikan panduan langkah-langkah dalam mengelola perubahan. Namun seperti halnya yang terjadi pada banyak penelitian dan usaha perubahan seperti yang telah disinggung oleh Oreg et al., (2011) Vakola & Nikolaou (2004), pedoman ini juga masih terlalu fokus pada aspek organisasi atau struktural saja, perhatian terhadap aspek individu atau psikologis masih sangat kurang.

Perhatian pada sikap terhadap perubahan dalam pedoman ini lebih kepada tingkat penolakan terhadap perubahan. *Resistance to change* (RTC) memang juga merupakan sikap terhadap perubahan yang banyak diteliti selain RFC. Dalam studi literatur yang dilakukan oleh Bouckennooghe (2010), ditemukan bahwa lebih dari 90% penelitian mengenai konseptualisasi sikap-sikap dalam perubahan, dilakukan pada RTC atau RFC. RTC merupakan konsep yang terlebih dahulu mendapatkan perhatian, dimana menurut banyak ahli yang dikutip oleh Val dan Fuentes (2003) menyatakan bahwa banyak alasan mengenai kegagalan dalam perubahan dapat ditemukan dengan memahami RTC. RTC dianggap sebagai fenomena yang mempengaruhi proses, memperlambat persiapan, menghambat pelaksanaan, dan menaikkan biaya dalam perubahan (Ansoff, 1990). Namun kemudian terdapat kritikan mengenai konsep RTC. Dent dan Goldberg (1999) menyatakan bahwa pemahaman mengenai RTC tidak memberikan penyelesaian yang menyeluruh terhadap permasalahan dalam perubahan. Apa yang diidentifikasi sebagai *resistance* dapat dikurangi secara dramatis bahkan dihilangkan hanya dengan merubah sudut pandang, yaitu misalnya dari penekanan pada pengelolaan *resistance* menjadi komitmen pada persiapan dan perencanaan yang meningkatkan kesiapan.

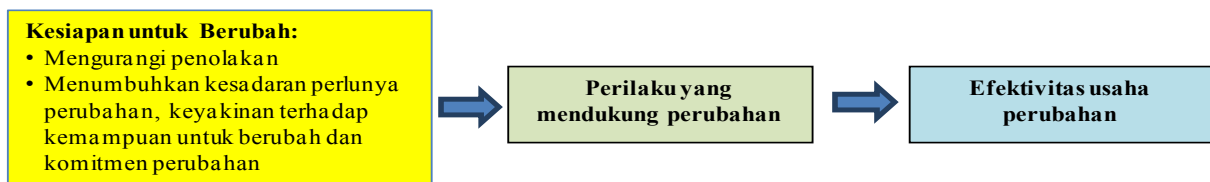
Para peneliti kemudian banyak yang mulai lebih memperhatikan RFC dibandingkan sebelumnya. Armenakis et al., (1993) menyatakan bahwa faktor utama penyebab kegagalan perubahan adalah para



karyawan mempersepsikan organisasi tidak siap untuk melakukan perubahan, sehingga terjadi kurangnya penerimaan terhadap perubahan. Dengan kata lain, kesiapan untuk berubah dianggap sebagai penentu yang penting bagi keberhasilan implementasi perubahan. Persepsi dan keyakinan para anggota organisasi terhadap tingkat kesiapan mereka berpengaruh pada penerimaan dan tingkat adaptasi terhadap perubahan (Armenakis & Bedeian, 1999; Armenakis et al., 2007).

Berdasarkan penjabaran tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa penolakan terhadap perubahan dapat diatasi dengan menumbuhkan kesiapan untuk berubah. Adanya kondisi dan sikap siap untuk berubah akan dengan sendirinya mengurangi penolakan terhadap perubahan (Armenakis,

1993; Self, 2007). Selain itu menurut Vakola (2013), menumbuhkan kesiapan untuk berubah merupakan aktivitas yang proaktif dibandingkan dengan usaha untuk mencari tingkat penolakan terhadap perubahan yang cenderung reaktif. Lebih jauh, hanya sekedar tidak menolak perubahan belum berarti bahwa seseorang siap untuk berubah. Artinya kesiapan untuk berubah tidak hanya akan mengurangi tingkat penolakan, tapi juga akan menumbuhkan kesadaran akan perlunya perubahan, keyakinan terhadap kemampuan untuk berubah dan komitmen terhadap perubahan. Sikap ini kemudian mengarah pada perilaku yang mendukung perubahan (*change supportive behavior*) yang pada akhirnya meningkatkan efektivitas usaha perubahan.



Gambar 2. Kesiapan untuk berubah dan efektivitas perubahan

Sumber: Berbagai literatur

Pendapat-pendapat di atas mengindikasikan bahwa, seharusnya penekanan di dalam Pedoman Pelaksanaan Manajemen Perubahan lebih diberikan pada kesiapan untuk berubah bukan pada tingkat penolakan terhadap perubahan. Lebih jauh, pengukuran mengenai kesiapan organisasi pemerintah untuk berubah sebenarnya juga telah disinggung dan diatur di dalam Pedoman tersebut, hanya saja masih cenderung lebih menekankan kepada faktor-faktor struktural, dan kurang memperhatikan faktor-faktor psikologis. Meski beberapa faktor seperti dukungan pimpinan, partisipasi, dan komunikasi telah sedikit disinggung, namun masih belum begitu jelas. Faktor-faktor penting seperti *efficacy* (keyakinan pada kemampuan diri) dan *valence* (persepsi akan adanya manfaat yang menarik dari perubahan) bahkan hampir tidak mendapat perhatian sama sekali. Sementara, keberadaan *efficacy* mempengaruhi motivasi untuk

mendukung usaha perubahan dan kemauan untuk memberikan usaha terbaiknya dalam implementasi nantinya. Adanya *valence* akan dapat meningkatkan komitmen dalam usaha mereka berpartisipasi mensukseskan usaha perubahan. Kurangnya penekanan terhadap aspek-aspek psikologis dari kesiapan untuk berubah ini mungkin membiaskan hasil pengukuran terhadap tingkat kesiapan untuk berubah dan menjadi salah satu penyebab lambatnya usaha-usaha perubahan yang dilakukan.

## PENUTUP

Kesiapan untuk berubah pada dasarnya membutuhkan faktor psikologis sekaligus juga struktural. Weiner et al., (2008), menyebutkan bahwa individu atau sekelompok individu yang hanya termotivasi saja (dengan keyakinan-keyakinan pada

dimensi psikologis) tanpa dukungan kemampuan ataupun situasional, tidak akan menghasilkan kesiapan untuk berubah. Begitu juga sebaliknya, meskipun individu atau sekelompok individu memiliki kemampuan, sumberdaya, dan kesempatan, potensi-potensi tersebut harus dapat diaktivasi, terutama melalui motivasi dan keyakinan-keyakinan atau kepercayaan terhadap kemampuan diri (atau bersama) untuk menggunakannya menuju keberhasilan perubahan (Bandura, 1986). Sehingga selain mengukur kesiapan untuk berubah dari aspek struktural, Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan sebaiknya juga mengikutkan pengukuran aspek-aspek psikologis dari RFC untuk mengukur kesiapan. Pengukuran terhadap tingkat penolakan sebenarnya bisa ditiadakan, namun jika ingin lebih memastikan tingkat penerimaan terhadap usaha perubahan yang akan dilakukan (setelah mempertimbangkan faktor waktu dan biaya), pengukuran tersebut bisa dilakukan sebagai pemeriksaan kembali atas hasil pengukuran tingkat kesiapan atau sebagai data penguat tambahan.

Terlepas dari kekurangan dalam Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan yang coba ditunjukkan oleh artikel ini, pedoman tersebut telah membahas mengenai pemahaman terhadap perubahan, kepemimpinan, partisipasi serta strategi komunikasi dalam usaha perubahan. Pembahasan tersebut serupa dengan mekanisme dari RFC. Mekanisme utama untuk menumbuhkan keyakinan-keyakinan yang membentuk kesiapan untuk berubah adalah melalui pesan-pesan perubahan, ketersediaan sumberdaya, dan kerja sama serta peran serta aktif dari semua pihak terkait. Berdasarkan mekanisme tersebut dapat dibuat alternatif-alternatif strategi untuk menumbuhkan keyakinan-keyakinan yang membentuk kesiapan untuk berubah, yang dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam menyempurnakan Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan. Selain itu untuk mengevaluasi efektivitas dari alternatif strategi, dapat dilakukan dengan mengukur tingkat kesiapan untuk berubah, baik dari aspek atau faktor psikologisnya maupun faktor strukturalnya.

**Tabel 1. Item Pengukuran Dan Alternatif Strategi Kesiapan Untuk Berubah**

Kesiapan untuk Berubah	Item pengukuran	Alternatif Strategi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discrepancy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perubahan perlu dan beralasan untuk dilakukan</li> <li>- Adanya legitimasi untuk berubah</li> <li>- Perubahan dijabarkan dengan jelas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Komunikasi persuasif yang dilakukan berulang-ulang, baik secara lisan maupun tulisan. Ikut sertanya pimpinan tertinggi secara langsung dan penggunaan media massa bisa membantu menegaskan bahwa perubahan perlu dan penting dilakukan</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appropriateness</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Perubahan sesuai dengan kebutuhan</li> <li>✓ Perubahan akan meningkatkan efisiensi</li> <li>✓ Perubahan tersebut merupakan suatu perubahan yang tepat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Penjabaran visi misi dan tujuan secara jelas, detail, dan menyeluruh menggunakan cara, bahasa dan simbol yang mudah dimengerti dan menarik. Disertai dengan gambaran mengenai jalannya implementasi perubahan serta hasil yang akan dicapai.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficacy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Organisasi dan individu di dalamnya memiliki kemampuan yang dibutuhkan untuk menghadapi perubahan</li> <li>➢ Keyakinan untuk dapat mempelajari kemampuan baru jika dibutuhkan</li> <li>➢ Keyakinan untuk dapat menyesuaikan diri dengan perubahan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Mendeskripsikan kebutuhan-kebutuhan perubahan. Menjelaskan dan menunjukkan tahap-tahap serta kegiatan persiapan menghadapi perubahan. Memberikan pelatihan bila dibutuhkan pada pegawai yang tepat.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principal support</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pemimpin menegaskan dan menjelaskan pentingnya perubahan secara langsung</li> <li>▪ Para pemimpin berkomitmen dalam perubahan</li> <li>▪ Pemimpin menunjukkan dukungan dan memberikan semangat secara personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para pemimpin secara langsung memimpin proses perubahan. Secara terbuka menyatakan komitmen mereka demi mencapai efektivitas perubahan. Memberikan semangat dan saran-saran terkait perubahan kepada pegawai secara personal. Memberikan dukungan kepada para pegawai mengikuti program-program pengembangan.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perubahan akan mempengaruhi karir dan hubungan interpersonal mereka</li> <li>• Organisasi dan pribadi akan lebih berkembang setelah perubahan</li> <li>• Perubahan akan mempengaruhi keuntungan organisasi atau pendapatan perorangan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memberikan gambaran manfaat (yang berkaitan dengan pendapatan, karir, hubungan interpersonal dan kondisi kerja) perubahan secara jelas, baik bagi organisasi maupun bagi masing-masing pegawai.</li> </ul>
---	---	---

Sumber: berbagai literatur

Pembahasan dalam artikel ini hanya bermaksud untuk memberikan pandangan berdasarkan studi literatur, bahwa aspek psikologis dari RFC merupakan hal penting yang juga harus mendapatkan perhatian yang cukup dalam tahap persiapan dan perencanaan perubahan. Artikel ini tidak mempertimbangkan bagaimana (baik buruknya) implementasi dari Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan yang juga mungkin menjadi faktor penyebab penting dari lambatnya implementasi reformasi birokrasi ataupun penerapan Undang Undang ASN.

Studi empiris lebih lanjut diperlukan untuk mengukur tingkat RFC (yang memasukkan aspek psikologis) dari para pegawai negeri sipil sebagai pelaku perubahan. Hal ini dilakukan untuk melihat apakah hal tersebut bisa jadi merupakan salah satu alasan lambatnya usaha perubahan yang telah dilakukan. Yang perlu diingat, kesiapan untuk berubah telah diyakini oleh para peneliti sebagai sebuah konstruk yang multilevel, artinya konstruk tersebut menggambarkan fenomena individu dan juga kolektif, sehingga untuk memperoleh hasil yang lebih komprehensif, penelitian pun seharusnya dilakukan secara multilevel baik itu di tingkat individu, maupun kolektif (Holt & Vardaman, 2013; Rafferty et al., 2013; Vakola, 2013).

## REFERENSI

- Ansoff, I.H. (1990), *Implanting Strategic Management*, Prentice Hall International, Ltd. London
- Armenakis, Achilles A., & Bedeian, A. (1999). Organizational change: A review of theory and research in the 1990s. *Journal of Management*, 25, 293.
- Armenakis, A. A., Bernerth, J. B., Pitts, J. P., & Walker, H. J. (2007). Organizational change recipients' beliefs scale. *Journal of Applied Behavioral Science*, 43, 481–505.
- Armenakis, A. A., & Harris, S. G. (2009). Reflections: Our journey in organizational change research and practice. *Journal of Change Management*, 9(2), 127-142.
- Armenakis, A. A., Harris, S. G., & Mossholder, K. W. (1993). Creating readiness for organizational change. *Human relations*, 46(6), 681-703.
- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Prentice-Hall, Inc.
- Bouckennooghe, D. (2010). Positioning change recipients' attitudes toward change in the organizational change literature. *Journal of Applied Behavioral Science*, 46: 500-531.
- Davidson, E. (2006). A technological frames perspective on information technology and organizational change. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 42(1), 23-39.
- Dent, E. B., & Goldberg, S. G. (1999). Resistance to Change. *The Journal Of Applied Behavioral Science*, 35(1), 45-47.
- Eby, L. T., Adams, D. M., Russell, J. E., & Gaby, S. H. (2000). Perceptions of organizational readiness for change: Factors related to employees' reactions to the implementation of team-based selling. *Human relations*, 53(3), 419-442.
- Holt, Daniel T., & Vardaman, James M. (2013). Toward a comprehensive understanding of readiness for change: The case for an expanded conceptualization. *Journal of Change Management*, 13 (1), 9-18.

- Jones, R. A., Jimmieson, N. L., & Griffiths, A. (2005). The impact of organizational culture and reshaping capabilities on change implementation success: The mediating role of readiness for change. *Journal of Management Studies*, 42(2), 361-386.
- Kim, T. G., Hornung, S., & Rousseau, D. M. (2011). Change-supportive employee behavior: Antecedents and the moderating role of time. *Journal of Management*, 37(6), 1664-1693.
- Kotter, J. P. (2008). *A sense of urgency*. Boston: Harvard Business Press
- Oreg, S., Vakola, M., & Armenakis, A. (2011). Change recipients' reactions to organizational change: A 60-year review of quantitative studies. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 47(4), 461-524.
- Pettigrew, A. M., Woodman, R. W., & Cameron, K. S. (2001). Studying organizational change and development: Challenges for future research. *Academy of Management Journal*, 44: 697-713.
- Piderit, S. K. (2000). Rethinking resistance and recognizing ambivalence: A multi-dimensional view of attitudes toward an organizational change. *Academy of Management. The Academy of Management Review*, 25(4), 783.
- Rafferty, A. E., Jimmieson, N. L., & Armenakis, A. A. (2013). Change readiness a multilevel review. *Journal of Management*, 39(1), 110-135.
- Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara  
\_\_\_\_\_, Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan.
- Self, Dennis R. (2007). *Overcoming Resistance to Change by Managing Readiness for Change*. <http://business.troy.edu/Downloads/Publications/TSU/SBS/2007SBS/2007OvercomingResistance.pdf>. diakses 20 September 2013, 17:35 WIB
- Val, M. P. D., & Fuentes, C. M. (2003). Resistance to change: a literature review and empirical study. *Management Decision*, 41(2), 148-155.
- Van de Ven, A. H., & Poole, M.S. (1995). Explaining development and change in organization. *Academy of Management Review*, 20: 510-540.
- Vakola, Maria. (2013). Multilevel readiness to organizational change: A conceptual approach. *Journal of Change Management*, 13 (1), 96-109.
- Vakola, M., Tsaousis, I., & Nikolaou, I. (2004). The role of emotional intelligence and personality variables on attitudes toward organisational change. *Journal of managerial psychology*, 19(2), 88-110.
- Wanberg, C. R., & Banas, J. T. (2000). Predictors and Outcomes of Openness to Changes in a Reorganizing Workplace. *Journal of Applied Psychology*, 85(1), 132-142.
- Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development. *Annual review of psychology*, 50(1), 361-386.
- Weiner, B., Amick, H., & Lee, S. Y. (2008). Conceptualization and measurement of organizational readiness for change: a review of the literature in health services research and other fields. *Medical Care Research and Review*.
- <https://news.detik.com/berita/3570787/ini-hasil-evaluasi-kementerian-lembaga-siapa-dapat-rapor-merah>, diakses tanggal 15 September 2017, pukul 22:36 WIB
- <http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-39189729>, diakses tanggal 15 September 2017, pukul 22:14 WIB