

**MANAJEMEN PERUBAHAN ORGANISASI PUBLIK: MENGATASI  
RESISTENSI PERUBAHAN**

**Rosma Rosmala Dewi<sup>1</sup> dan Teguh Kurniawan<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Kementrian Kesehatan RI dan <sup>2</sup>Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia

<sup>1</sup>*malaparjo@gmail.com* dan <sup>2</sup>*teguh.kurniawan@ui.ac.id*

***Abstract***

*Organizational change is one thing that public organizations cannot avoid. A dynamic organizational environment and high public demands for good quality services make public organizations have to be able to adjust to change. But unfortunately the changes that occurred are not always well received, and in fact there is a resistance. Through a post positivist approach, this qualitative research seeks to analyze how public sector organizations are able to overcome the resistance of existing changes so that changes can be carried out properly and successfully achieve the desired goals. Analysis is done through literature review on several books, publications, reports or relevant news. The results of the analysis indicate that the resistance of public organizations can be avoided by the readiness of the organization to deal with changes and supported by all members of the organization, especially leaders as drivers who will bring the organization from the status quo towards the desired change. In the level of practice these efforts can be carried out by building the mental readiness of the apparatus to always be ready to face changes and be balanced with the government's ability to make responsive change policies.*

**Keyword:** *organizational change, public organization, dan resistance to change.*

**Abstrak**

Perubahan organisasi adalah satu hal yang tidak bisa dihindari oleh organisasi publik. Lingkungan organisasi yang dinamis serta tingginya tuntutan masyarakat atas pelayanan yang berkualitas membuat organisasi publik harus mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan. Namun, perubahan yang terjadi tidak selalu diterima dengan baik, dan justru terjadi perlawanan atau resistensi. Melalui pendekatan *post positivist*, penelitian kualitatif ini berusaha untuk menganalisis bagaimana agar organisasi sektor publik mampu mengatasi resistensi perubahan yang ada sehingga perubahan dapat terlaksana dengan baik dan berhasil mencapai tujuan yang diinginkan. Analisis dilakukan melalui studi literatur pada beberapa buku, publikasi, laporan atau berita yang relevan. Hasil analisa menunjukkan bahwa resistensi organisasi publik dapat dihindari dengan adanya kesiapan organisasi dalam menghadapi perubahan serta didukung oleh seluruh anggota organisasi terutama pemimpin sebagai penggerak yang akan membawa organisasi dari *status quo* menuju perubahan yang diinginkan. Dalam tataran praktek upaya tersebut dapat dilakukan dengan membangun kesiapan mental aparatur untuk selalu siap menghadapi perubahan serta diimbangi dengan kemampuan pemerintah untuk membuat kebijakan yang responsif perubahan.

**Kata kunci :** perubahan organisasi, organisasi publik, dan resistensi perubahan.

## PENDAHULUAN

Perubahan adalah hal yang tidak bisa dihindari oleh organisasi, setiap organisasi pasti akan menghadapinya baik disebabkan oleh faktor internal maupun eksternal. Faktor eksternal umumnya berhubungan dengan kekuatan yang mendorong terjadinya perubahan, sedangkan faktor internal berkenaan dengan kebutuhan akan perubahan (Wibowo, 2016). Sementara Christensen et.al (2007) menyebutkan 2 terminologi terkait perubahan dalam organisasi publik yaitu reformasi dan perubahan. Menurut Christensen, penting untuk membedakan antara reformasi dan perubahan dalam organisasi public. Reformasi (*reform*) ialah upaya aktif dan disengaja pemimpin politik dan administrasi untuk mengubah fitur struktural atau budaya organisasi. Sementara perubahan (*change*) merupakan proses bertahap dalam organisasi, berlangsung dalam kegiatan rutin dan sedikit demi sedikit, namun kadang-kadang bisa juga berupa pergolakan yang tiba-tiba dan kuat dimana potensinya telah terbangun dalam periode waktu yang lebih lama.

Rusaw (2007) menyatakan bahwa merubah birokrasi organisasi publik sulit karena adanya tekanan pada

pimpinan dan bawahan organisasi untuk bekerja lebih efektif dan efisien menggunakan sumberdaya yang semakin terbatas. Sementara Cunningham & Kempling (2009) menyatakan bahwa perubahan sektor publik mungkin tidak lebih sulit daripada perubahan yang terjadi di sektor swasta. Goliembiewski dalam Rusaw (2007) mencatat lima kendala struktural yang membedakan perubahan organisasi sektor publik dengan sektor privat, yaitu :

- a. organisasi publik memiliki “*iron quadragle*” atau besi segiempat pengambilan keputusan yaitu eksekutif, legislatif, dan media massa,
- b. organisasi publik memiliki berbagai kepentingan dan struktur imbalan, sehingga membuatnya sulit untuk mengidentifikasi kebutuhan yang tepat untuk perubahan dan memuaskan semua pemangku kepentingan yang relevan.
- c. birokrasi pemerintah tidak memiliki kekuatan terpusat, menjadi responsif terhadap tekanan federal, negara bagian, dan pemerintah lokal dalam pengambilan keputusan.

- d. di samping itu, tingkat pengawasan setiap pemerintahan banyak dikuasai politisi dengan berbagai keahlian, minat, tujuan dan memiliki hubungan yang lemah dengan profesional karir jangka panjang, sehingga hal ini mempersulit komunikasi dan koordinasi kebijakan dan membatasi fleksibilitas pengambilan keputusan yang terdesentralisasi.
- e. Pondasi legislatif administrasi publik menghasilkan rentang kendali yang sempit, menekankan keteraturan prosedural daripada keterbukaan dalam menyelesaikan masalah, dan mencampurkan politik dan manajemen.

Perubahan organisasi publik juga dihadapkan pada beberapa tantangan, salah satunya rentan terhadap penolakan. Munculnya resistensi menunjukkan bahwa hal-hal baru yang diusung dalam perubahan tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Sementara Robbins & Judge (2013) menyatakan bahwa banyak agen perubahan gagal karena anggota organisasi menolak (resisten) terhadap perubahan dan perubahan sering dilihat sebagai sesuatu yang mengancam, bahkan sebuah studi

menunjukkan bahwa ketika karyawan ditunjukkan data yang menyarankan agar mereka perlu berubah, mereka akan mencari data apa pun yang mereka dapat temukan yang menunjukkan bahwa mereka baik-baik saja dan tidak perlu diubah. Armenakis & Bedeian (1993) berpendapat bahwa kesiapan perubahan merupakan tahap penting dalam menentukan keberhasilan upaya perubahan. Kesiapan perubahan menunjukkan modal dasar untuk perilaku yang akan terjadi baik resistensi atau mendukung upaya perubahan.

Penelitian yang dilakukan oleh Aykac & Metin (2012) tentang masa depan organisasi publik (*The future of public organizations*) menunjukkan bahwa organisasi publik sebagai komponen terpenting dari administrasi publik sangat dipengaruhi oleh proses perubahan, dan terkait hal tersebut maka Aykac & Metin memprediksikan masa depan yang akan dihadapi organisasi publik adalah *pertama* struktur organisasi yang fleksibel akan meningkat, *kedua* birokrasi tidak akan berkurang meskipun ada peningkatan fleksibilitas, *ketiga* perdebatan tentang kualitas layanan publik akan terus berlanjut, *keempat* kekuatan teknologi

informasi akan semakin ditekankan, dan *kelima* kualitas pemimpin administrator dalam administrasi publik akan semakin diperhatikan. Proyeksi masa depan tersebut tentunya menuntut organisasi publik agar memiliki kemampuan melakukan perubahan menyesuaikan dengan kondisi yang dihadapi.

Berbagai kajian tentang perubahan organisasi di sektor publik selama ini telah banyak dilakukan. Pada penelitian pertama oleh Amjad & Rehman (2018) misalnya, memiliki kesamaan dalam hal tema pembahasan, namun memiliki perbedaan dalam hal metode pengumpulan data karena penulis lebih fokus pada studi literatur sedangkan Amjad & Rehman melakukan wawancara pada beberapa narasumber. Penelitian kedua oleh Rondonuwu & Trisnantoro (2013) juga memiliki kesamaan dengan peneliti karena sama-sama membahas manajemen perubahan pada lembaga pemerintahan, sementara perbedaannya adalah Rondonuwu & Trisnantoro melihat pada implementasinya langsung dalam sebuah kasus sementara penulis hanya fokus pada studi literatur. Penelitian ketiga oleh Sugandi (2013) juga penulis jadikan referensi karena kesamaan tema tentang manajemen

perubahan pada organisasi dan menggunakan metode studi literatur, adapun perbedaannya adalah penulis lebih fokus pada perubahan organisasi di sektor publik dan bagaimana mengatasi resistensinya sedangkan pada Lianna Sugandi materi bersifat umum dan tidak dibatasi hanya pada organisasi publik.

Dengan melihat berbagai uraian di atas, tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan upaya organisasi publik dalam mengatasi resistensi perubahan. Tulisan diharapkan bisa memberikan sumbangsih pemikiran bagi ilmu administrasi publik, khususnya dalam studi terkait organisasi dalam hal ini perubahan organisasi di sektor publik beserta dampak yang mengikutinya yaitu resistensi terhadap perubahan.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan pendekatan *post positivist* dengan metode pengumpulan data studi literatur (*literatur review*) terhadap berbagai laporan, publikasi, atau berita tentang perubahan organisasi publik. Dengan melakukan studi literatur, peneliti berharap akan mendapatkan teori-teori serta pemikiran yang relevan dengan

masalah perubahan organisasi publik serta resistensi perubahan yang mengikutinya sehingga dapat digunakan sebagai bahan rujukan dalam melakukan analisis terkait bagaimana agar organisasi publik berhasil mengatasi resistensi perubahan sehingga perubahan yang ada dapat berjalan dengan baik dan berhasil mencapai tujuan yang diinginkan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Pendekatan dalam melihat perubahan

Pettigrew et.al (2001) dalam Kuipers et.al (2014) merangkum pendapat beberapa ahli tentang pendekatan yang bisa dipakai untuk melihat perubahan pada organisasi publik dan hasilnya bahwa perubahan organisasi publik dapat dibedakan dari lima segi, yakni : a) konteks (*context*), b) konten (*content*), c) proses (*processes*), d) kepemimpinan (*leadership*) dan e) hasil perubahan (*outcome*). Berikut adalah uraian pendekatan-pendekatan tersebut.

Konteks (*context*), yaitu perubahan dengan melihat konteks mengacu pada lingkungan eksternal dan internal organisasi, seperti lingkungan politik yang berubah atau pelembagaan

organisasi publik. Kuipers, et.al (2014) menyatakan bahwa konteks berkaitan dengan latar belakang data empiris atau kerangka kerja untuk mengelaborasi manajemen perubahan dalam sektor publik yang mana secara umum perbedaan fundamental antara organisasi publik dengan organisasi swasta adalah konteks politik demokrasi. Disini Kuipers, et.al mengklasifikasikan 4 hal yaitu, a) karakteristik konteks sebagai kerangka referensi, b) deskripsi pendorong perubahan sebagai latar belakang kontekstual, 3) interaksi langsung organisasi dan lingkungannya yang akan melahirkan konteks bagaimana mengelola perubahan, dan 4) debat atau kerangka teoretis di mana publikasi diposisikan untuk menentukan bagaimana konteksnya ditetapkan. Sementara terkait dengan konteks, Pollitt dan Bouckaert (2004) mendefinisikan lima kekuatan besar yang mempengaruhi perubahan dalam organisasi publik yaitu kekuatan sosial ekonomi, karakteristik sistem politik, pengambilan keputusan elit mengenai keinginan dan kelayakan perubahan, serta terjadinya peristiwa perubahan seperti skandal dan karakteristik sistem administrasi (Kuipers, et.al, 2014).

Konten (*content*), yaitu perubahan organisasi dilihat dari isi/konten perubahannya termasuk strategi, struktur, dan sistem organisasi. Pollit dan Bouckaert mencontohkan hal ini dengan New Public Management (NPM) serta tren reformasi di seluruh dunia di sektor publik. Kuipers et.al (2014) membedakan 3 (tiga) urutan perubahan dimana dalam masing-masing urutan perubahan menunjukkan konten yang berbeda berkaitan dengan tujuan perubahan organisasi dan bagaimana tingkat perhatian terhadap perubahan (*what the change is about*) atau bagaimana konten diimplementasikan (*process*). Ketiga urutan tersebut adalah a) perubahan tingkat pertama berkaitan dengan perubahan yang terjadi pada seluruh sektor namun tidak mengubah organisasi atau sektor secara keseluruhan, b) perubahan tingkat kedua yaitu berkaitan dengan budaya organisasi, iklim dan faktor perilaku lainnya, c) perubahan tingkat ketiga terkait dengan isi reformasi atau perubahan kebijakan.

Proses (*processes*), dalam Kuipers, et.al (2014) pendekatan terhadap perubahan organisasi publik dapat dibedakan dalam 3 (tiga) hal yaitu

1) proses yang direncanakan versus proses perubahan yang muncul (*planned versus emergent change process*), 2) resistensi terhadap perubahan (*resistance to change*) dan 3) faktor-faktor yang menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi perubahan (*factor defining the success or failure of the change implementation*). Dalam pendekatan *planned versus emergent change*, Wollmann (2000) melihat perubahan di sektor publik sebagai pertukaran antara gelombang reformasi (radikal) dan inkrementalisme yang terputus-putus. Wollmann (2000) juga menemukan kurangnya intervensi atau campur tangan oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi menjadi syarat untuk perubahan yang berhasil (Kuipers, et.al, 2014, p.19). Askim et al. (2009) menggambarkan pengambilan keputusan dan proses implementasi dari reformasi pemerintah bersama di Norwegia dimana ia membagi proses reformasi menjadi dua dengan membedakan antara tahap pengambilan keputusan dan implementasi. Bentuk akhir dari merger dan pemilihan pemimpin proses reformasi dipengaruhi oleh aspek-aspek dari proses reformasi itu sendiri (Kuipers, et.al, 2014, p. 20).

Kepemimpinan (*leadership*), para ahli memberikan pendapat yang berbeda-beda dalam melihat perubahan dikaitkan dengan kepemimpinan. Christensen (2007) menekankan pada aspek pemimpin publik sebagai bagian dari politik sehingga berbeda dengan pemimpin pada organisasi privat, karena harus bertanggungjawab pada pemilihnya (rakyat), sedangkan pemimpin organisasi privat bertanggungjawab pada dewan yang berasal dari pemegang saham. Perubahan dalam organisasi sektor publik menyebabkan perubahan dalam hubungan antara warga negara dan organisasi publik, di satu sisi politisi harus peka terhadap keinginan warga negara melalui rantai pemerintahan pemilihan, di sisi lain warga negara sebagai pengguna dan klien dapat meminta pertanggungjawaban politisi secara langsung untuk menyediakan layanan. Dengan demikian pemimpin politik memegang peranan yang sangat penting dalam proses perubahan organisasi (Kuipers, et.al, 2014,p.24). Pendapat lain disampaikan oleh Ridder et al. (2005) yang menekankan perlunya keterlibatan dari manajemen puncak dan politisi, Gabris et al. (2001) menekankan bahwa kebutuhan

kepemimpinan menjadi kredibel serta Kavanagh dan Askkanasy (2006) menyimpulkan bahwa pemimpin harus kompeten dan dilatih dalam proses transformasi organisasi (Kuipers, et.al, 2014, p.24). Sementara pendapat Rusaw (2007) menyatakan bahwa diperlukan model kepemimpinan yang berbeda-beda sesuai pendekatan perubahan yang digunakan dalam suatu organisasi, yakni bisa berupa model kepemimpinan *strategis-top down* untuk model *means-end*, desentralisasi untuk model inkremental, berbagi (*shared*) untuk model *pluralist* dan kepemimpinan sendiri (*self*) untuk model *individual-based*.

Hasil (*outcome*), yakni melihat perubahan dari segi hasil. Kuipers (2007) berpendapat bahwa hasil perubahan dapat dilihat dari jenis perubahan yang terjadi, jika perubahannya tergolong dalam perubahan yang direncanakan (*planned change approach*) maka hasil yang diinginkan telah ditetapkan terlebih dulu, sementara jika perubahannya tergolong dalam perubahan yang muncul (*emergent change approach*) maka hasil perubahan tidak ditentukan sebelumnya dan hasil muncul sebagai perubahan itu sendiri. Armenakis &

Bedeian (1999) menilai bahwa upaya perubahan organisasi menggunakan kriteria afektif dan perilaku. Keberhasilan perubahan pasti membutuhkan dorongan individu untuk memberlakukan perilaku baru sehingga perubahan yang diinginkan tercapai (Armenakis & Bedeian, 1999).

## **2. Resistensi perubahan dan cara mengatasi**

Sebuah pemikiran menarik terkait resistensi muncul dari Carol Agocs tentang perlawanan yang dilembagakan terhadap perubahan organisasi. Agocs (1997) menyatakan bahwa perlawanan tertanam dan diekspresikan melalui struktur organisasi dan proses legitimasi, pengambilan keputusan dan alokasi sumber daya. Perlawanan yang dilembagakan dapat diwujudkan dalam keputusan untuk menyediakan atau menahan sumber daya, untuk mengadopsi kebijakan baru atau mengubah yang sudah ada, atau untuk menerapkan atau menolak untuk menerapkan kebijakan. Agocs (1997) juga menyatakan bahwa resistensi yang dilembagakan sebagai pola perilaku organisasi yang digunakan pembuat keputusan dalam organisasi untuk secara aktif menyangkal, menolak,

menolak untuk mengimplementasikan, menekan atau bahkan membongkar proposal dan inisiatif perubahan. Perlawanan ini dipahami sebagai proses penolakan oleh pembuat keputusan untuk dipengaruhi atau terpengaruh oleh pandangan, keprihatinan atau bukti yang disajikan kepada mereka oleh mereka yang mengadvokasi perubahan dalam praktik, rutinitas, tujuan atau norma yang ada dalam organisasi.

Robbins (2013) menyatakan bahwa perlawanan terhadap perubahan bisa positif jika mengarah pada diskusi dan debat terbuka, dan respons ini biasanya lebih disukai daripada respon apatis atau diam. Respon ini dapat menunjukkan bahwa anggota organisasi terlibat dalam proses serta memberikan kesempatan pada agen perubahan untuk menjelaskan upaya perubahan. Disisi lain, dengan adanya respon ini agen perubahan juga dapat menggunakan resistensi untuk memodifikasi perubahan agar sesuai dengan preferensi anggota organisasi lainnya, hal ini berbeda daripada memperlakukan resistensi hanya sebagai ancaman dan dapat meningkatkan konflik disfungsional. Robbins juga menyatakan bahwa perlawanan terhadap perubahan tidak harus muncul



dengan cara standar, namun juga bisa secara terbuka, tersirat, langsung, atau ditangguhkan. Tantangan yang lebih besar adalah mengelola resistensi yang tersirat atau tertunda dimana respon yang muncul lebih halus dan lebih sulit dikenali seperti hilangnya loyalitas atau motivasi, meningkatnya kesalahan atau ketidakhadiran.

Pemikiran tentang resistensi berikutnya berasal dari Kinicki et.al (2010) yang menyatakan bahwa resistensi membawa sisi positif dan negatif. Dari sisi positif maka resistensi dapat menstimulasi debat yang sehat tentang ide-ide perubahan dan menghasilkan keputusan yang lebih baik, sementara dari sisi negatif resistensi dapat menghambat adaptasi dan kemajuan. Sinisme (*Cynicism*) merupakan salah satu bentuk resistensi yang terwujud lewat sikap sinis terhadap perubahan dalam jangka waktu lama dan tidak menunjukkan adanya perubahan yang berarti. Lebih lanjut Kinicki (2010) membagi sumber resistensi menjadi 2 (dua), yakni resistensi individual yang disebabkan oleh kebiasaan (*habit*), keamanan (*security*), faktor ekonomi (*economic factor*), ketakutan akan ketidaktahuan (*fear of unknown*), informasi yang

terpilih (*selective information processing*). Sedangkan sumber resistensi organisasi adalah kelembaman struktur (*Structural inertia*), fokus perubahan yang terbatas (*Limited focus of change*), kelembaman kelompok (*group inertia*), ancaman terhadap keahlian (*Threat to expertise*), Ancaman terhadap hubungan kekuasaan yang mapan (*Threat to established power relationships*), ancaman terhadap alokasi sumber daya yang sudah mapan (*Threat to established resource allocations*).

Pendapat lain disampaikan oleh Daniel R. Conner dalam Wibowo (2016) yang menyatakan bahwa resistensi perubahan merupakan *overt* (resistensi terbuka) dan *covert* (resistensi tersembunyi). Dalam menyikapi resistensi ini akan ada 2 (dua) pihak yang berlawanan yaitu pihak *loser* dan *winner*. *Loser* sadar bahwa perubahan besar akan menghasilkan kekacauan dan menyebabkan resistensi sementara *winner* akan meningkatkan ketahanan dengan memahami serta menghargai pola alamiah resistensi. Dalam teori ini disampaikan 8 (delapan) tahap respon perubahan negatif yaitu : *stability, immobilization, denial, anger, bargaining, depression, testing* dan

*acceptance*. Sementara tahap respon positif ada 5 (lima) yaitu *uninformed optimism, informed pesimism, hopeful realism, informed optimism, dan completion*.

Untuk mengatasi resistensi perubahan, terdapat beberapa pemikiran yang disampaikan oleh para ahli. Palmer, Dundford & Akin (2009) berpendapat bahwa hal yang perlu dilakukan adalah melakukan sosialisasi tentang manfaat perubahan, baik manfaat bagi individu maupun bagi organisasi, langkah-langkah yang akan diambil serta memastikan bahwa adanya perubahan tidak akan mengganggu kepentingan siapapun. Pihak manajemen juga harus melibatkan anggota organisasi untuk turut berpartisipasi dalam perubahan agar mereka bisa menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut (Wibowo, 2009). Sementara Greenberg & Baron (2003) menyampaikan prinsip-prinsip yang harus diterapkan oleh organisasi untuk mengatasi resistensi, yaitu : 1) membentuk dinamika politik, 2) mengidentifikasi serta menetralkan penolak perubahan, 3) mendidik pekerja, 4) melibatkan pekerja dalam usaha perubahan, 5) menghargai perilaku konstruktif, 6) menciptakan organisasi

pembelajar (*learning organization*), 7) memperhitungkan situasi (Wibowo, 2016). Pendapat lain disampaikan oleh Hussey (2000) dalam Wibowo (2016) yang mencatat bahwa terdapat 3 (tiga) hal yang harus dipersiapkan untuk mengurangi terjadinya resistensi terhadap perubahan yaitu partisipasi, komunikasi dan pelatihan (*training*). Sementara Potts & LaMarsh (2004) menyatakan bahwa hal-hal yang harus dilakukan untuk mengatasi resistensi perubahan adalah : 1) membuat rencana komunikasi tentang perubahan, 2) membuat rencana pembelajaran, 3) membuat rencana penghargaan (Wibowo, 2016).

Kotter & Schlesinger (2008) dalam penelitiannya menyebutkan bahwa untuk mengatasi resistensi, pimpinan harus mengetahui alasan yang melatarbelakangi resistensi terlebih dahulu. Alasan tersebut antara lain adalah : 1) kepentingan pribadi parokial (*parochial self-interest*), 2) kesalahpahaman dan kurangnya kepercayaan, (*misunderstanding and lack of trust*), 3) penilaian yang berbeda (*different assessments*), 4. toleransi rendah untuk perubahan (*low tolerance for change*). Selanjutnya Kotter & Schlesinger (2008) mengidentifikasi

beberapa cara untuk mengatasi resistensi yaitu *pertama* pendidikan dan komunikasi, cara ini dianggap mampu mengatasi resistensi dengan memberikan pendidikan dahulu pada anggota organisasi serta mengkomunikasikan kebutuhan serta logika perubahan, misalnya melalui sosialisasi, presentasi, atau diskusi kelompok. Langkah ini penting terutama jika anggota organisasi minim informasi atas perubahan dan pimpinan memerlukan bantuan dari pihak-pihak yang resisten terhadap perubahan. *Kedua*, partisipasi dan keterlibatan (*participation and involvement*) yaitu upaya mengatasi resistensi dengan melibatkan para penentang dalam beberapa aspek desain dan implementasi perubahan. Melalui cara ini para inisiator dapat mendengarkan orang-orang yang terlibat dalam perubahan dan menggunakan saran mereka dalam proses perubahan. *Ketiga*, fasilitasi dan dukungan (*facilitation and support*). Upaya ini misalnya dengan memberikan pelatihan keterampilan baru, atau memberikan waktu istirahat kepada karyawan setelah masa sulit, atau hanya mendengarkan dan memberikan dukungan emosional atas adanya perubahan.

*Keempat*, negosiasi dan kesepakatan (*negotiation and agreement*), yaitu upaya mengatasi resistensi dengan dengan menawarkan insentif kepada penentang aktif atau potensial, misalnya menaikkan gaji atau merubah aturan kerja. Kesepakatan yang dinegosiasikan dapat menjadi cara yang relatif mudah untuk menghindari perlawanan besar. *Kelima*, (*manipulation and cooptation*) yaitu upaya untuk memengaruhi orang lain. Manipulasi, dalam konteks ini biasanya melibatkan penggunaan informasi yang sangat selektif dan dilakukan secara secara sadar, salah satu bentuknya adalah kooptasi yang biasanya dilakukan dengan melibatkan pihak yang dianggap resisten dalam implementasi perubahan, namun kooptasi bukan bentuk partisipasi karena tidak menginginkan saran melainkan hanya dukungan. Kelemahan bentuk ini adalah kooptasi menjadi cara yang murah dan mudah untuk mendapatkan dukungan, namun jika pihak yang dikooptasi merasa ditipu untuk tidak melawan, tidak sedang diperlakukan sama, atau dibohongi, mereka mungkin merespons dengan sangat negatif. Selain itu pemimpin organisasi juga bisa dianggap sebagai

pembohong. Keenam pemaksaan eksplisit dan implisit (*explicit and implicit coercion*) yaitu memaksa orang untuk menerima perubahan dengan dengan mengancam misalnya kehilangan pekerjaan, batalnya promosi

atau memecat atau memindahkan karawan. Proses ini cukup berisiko karena mau tidak mau orang sangat membenci perubahan yang dipaksakan, namun tetap harus dilakukan karena perubahan harus dilakukan.

Tabel 1. Metode untuk menghadapi resistensi terhadap perubahan

<b>Pendekatan</b>	<b>Biasa digunakan dalam situasi</b>	<b>Keuntungan</b>	<b>Kelemahan</b>
Pendidikan + komunikasi ( <i>Education + Communication</i> )	Informasi perubahan kurang atau analisis dan informasi tidak akurat	Setelah dibujuk, orang akan sering membantu dengan implementasi perubahan.	Perlu waktu lama
Partisipasi dan keterlibatan ( <i>Participation + Involvement</i> )	Inisiator tidak memiliki semua informasi yang dibutuhkan untuk merancang perubahan, serta ada pihak lain yang memiliki kekuatan cukup besar untuk menolak perubahan.	Orang yang berpartisipasi akan berkomitmen untuk mengimplementasikan perubahan, dan informasi relevan yang dimiliki dapat diintegrasikan dalam rencana perubahan.	Bisa memakan waktu jika partisipan merancang perubahan yang tidak tepat.
Fasilitasi dan dukungan ( <i>Facilitation + Support</i> )	Terjadi penolakan karena penyesuaian	Tidak ada pendekatan lain yang bisa digunakan untuk penyesuaian	memakan waktu, mahal, dan kemungkinan masih bisa gagal
Negosiasi dan kesepakatan ( <i>Negotiation + Agreement</i> )	Seseorang atau suatu kelompok jelas akan kalah dalam perubahan, dan kelompok itu memiliki kekuatan yang cukup besar untuk melawan.	Cara yang relatif mudah untuk menghindari resistensi besar.	Terlalu mahal jika banyak pihak yang harus inegosiasikan
Manipulasi dan kooptasi ( <i>Manipulation + Cooptation</i> )	Taktik lain tidak akan berhasil atau terlalu mahal.	Solusi yang relatif cepat dan murah untuk mengatasi resistensi	Berpotensi menimbulkan masalah di masa yang akan datang jika orang merasa dimanipulasi mendukung perubahan

Pendekatan	Biasa digunakan dalam situasi	Keuntungan	Kelemahan
Pemaksaan eksplisit dan implisit ( <i>Explicit + Implicit coercion</i> )	Perubahan harus segera dilakukan dan pemrakarsa perubahan memiliki kekuatan yang besar.	Cepat dan bisa mengatasi segala jenis perlawanan.	Dapat berisiko jika membuat orang marah pada inisiator perubahan

Sumber : Kotter & Schlesinger, 2008

### 3. Bagaimana agar perubahan organisasi publik berhasil

Sebagaimana telah disebutkan pada bagian sebelumnya bahwa perubahan pada organisasi publik berbeda dengan sektor swasta dan cenderung sulit dilakukan karena banyak hal yang harus dipertimbangkan. Keberadaan organisasi publik sangat dipengaruhi oleh faktor internal organisasi dan lingkungan strategis organisasi (Priansa, 2018).

Adanya tuntutan perubahan membuat organisasi publik harus senantiasa menggali kemampuannya untuk bertahan menghadapi perubahan. White (2000)

dalam penelitiannya menemukan bahwa strategi manajemen perubahan sebagai kunci keberhasilan (Kuipers, et.al, 2014). Sementara Kurt Lewin dalam Kinicki (2010) berpendapat bahwa perubahan yang berhasil dalam organisasi harus mengikuti tiga langkah yakni 1) *unfreezing*, 2) *moving* dan 3) *refreezing*. *Unfreezing* merupakan upaya untuk mengatasi tekanan resistensi individu dan konformitas kelompok, *moving* yaitu upaya untuk melibatkan karyawan dalam proses perubahan, serta *refreezing* yaitu upaya menyeimbangkan kekuatan mengemudi dan menahan.



Gambar 1. Model Perubahan menurut Kurt Lewin (Kinicki et.al,2010)

Priansa (2018) menyatakan bahwa perubahan organisasi publik perlu melibatkan pemikiran individu, kelompok dan bahkan seluruh sumberdaya organisasi yang pada akhirnya berarti perubahan pada perilaku organisasi. Hal ini sejalan dengan

pemikiran Fernandez & Rainey (2006) yang dalam penelitiannya berpendapat bahwa kesuksesan mengelola perubahan organisasi sektor publik atau paling tidak membuat implementasi lebih lancar ditentukan oleh 8 (delapan) faktor, baik internal maupun eksternal yaitu:

1. Memastikan kebutuhan (*ensure the need*), bahwa pemimpin harus memverifikasi dan secara persuasif mengkomunikasikan perlunya perubahan pada anggota organisasi dan pemangku kepentingan eksternal lainnya.
2. Menyiapkan rencana perubahan (*provide a plan*), bahwa pemimpin harus mengembangkan tindakan atau strategi untuk menerapkan perubahan yang berfungsi sebagai peta jalan kemana organisasi akan diarahkan sekaligus mengidentifikasi hambatan dan upaya mengatasinya.
3. Membangun dukungan internal untuk perubahan dan mengatasi resistensi (*build internal support for change and overcome resistance*). Pemimpin harus membangun dukungan internal atas perubahan serta mengurangi resistensi dengan membuka kesempatan berpartisipasi dalam proses perubahan bagi seluruh anggota organisasi.
4. Memastikan dukungan dan komitmen pimpinan (*ensure top management support and commitment*). Perubahan memerlukan “*idea champion*” atau juara ide untuk memimpin transformasi yang dihormati dan berani mengambil resiko untuk mempertahankan perubahan.
5. Membangun dukungan eksternal (*build external support*), pemimpin manajerial harus mengembangkan dukungan dari pengawas politik, pemangku kepentingan eksternal kunci, dan pemangku kepentingan eksternal lainnya yang berperan untuk memaksakan perubahan hukum dan mengendalikan aliran sumber daya vital ke organisasi publik.
6. Menyediakan sumberdaya (*provide resources*). Perubahan organisasi yang direncanakan melibatkan pemindahan atau pengalihan sumber daya organisasi yang langka menuju sejumlah kegiatan baru, termasuk mengembangkan rencana atau strategi untuk mengimplementasikan perubahan, mengkomunikasikan kebutuhan akan perubahan, melatih karyawan, mengembangkan proses dan praktik baru, merestrukturisasi dan mengatur kembali organisasi, dan menguji dan bereksperimen dengan inovasi (Burke 2002; Mink et al. 1993; Nadler dan Nadler (1998) dalam Fernandez & Rainey (2006)).
7. Melembagakan perubahan (*institutionalize change*). Untuk

membuat perubahan abadi, anggota organisasi baik pimpinan maupun bawahan harus memasukkan kebijakan atau inovasi baru ke dalam rutinitas harian mereka sehingga melembaga dan terbentuk pola perilaku baru. Menurut Armenakis, Harris, dan Feild dalam Fernandez & Rainey (2006) mengembangkan model untuk penguatan dan melembagakan perubahan tidak mudah. Disini para pemimpin dapat memodifikasi struktur formal, prosedur, dan praktik manajemen sumber daya manusia, menggunakan ritus dan upacara; berbeda menggunakan inovasi melalui uji coba dan proyek percontohan; mengumpulkan data untuk melacak kemajuan dan komitmen untuk berubah; dan melibatkan karyawan dalam taktik partisipasi aktif yang mendorong “*learning by doing*”. Terkait hal ini perlu juga dilakukan evaluasi untuk mengetahui sejauh mana anggota organisasi tidak tergelincir ke dalam pola perilaku lama.

8. Mengejar perubahan (*pursue comprehensive change*). Pemimpin manajerial harus mengembangkan pendekatan integratif, komprehensif

untuk perubahan yang mencapai subsistem yang sama. Untuk itu para pemimpin harus membuat perubahan sistemik pada subsistem organisasi mereka yang sejajar dengan keadaan akhir yang diinginkan.

Kedelapan faktor ini tentunya sangat memerlukan dukungan pemimpin, perubahan akan berhasil dilaksanakan dengan baik jika organisasi didukung pemimpin yang kredibel dan memiliki komitmen tinggi terhadap perubahan. Pemimpin tersebut diharapkan mampu mampu menggerakkan organisasi beserta elemen-elemen didalamnya untuk menghadapi setiap tantangan perubahan dan mencapai cita-cita perubahan yang diinginkan. Rusaw (2007) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa perubahan dalam organisasi publik membutuhkan pemimpin yang memiliki keterampilan sebagai agen perubahan. Keterampilan ini mencakup kemampuan untuk menilai karakteristik struktural dan lingkungan tertentu dari organisasi, pemangku kepentingan yang relevan serta kebutuhan dan minat khusus mereka, kemampuan untuk membangun komunikasi antara pemangku kepentingan dan karyawan, dan keterampilan untuk memfasilitasi masa transisi baik secara sosial maupun teknis

dari *status quo* ke masa depan yang diinginkan. Terkait hal ini terdapat 4 (empat) model strategi yang harus diterapkan oleh agen perubahan dalam organisasi publik untuk mendukung kesuksesan proses perubahan. Model tersebut antara lain :

1. Model 1 *Means – End*

Pada model ini, intervensi *agent of change* dari awal sampai akhir dilakukan untuk menemukan akar penyebab masalah yang ada, mengembangkan berbagai strategi solusi yang mungkin dilaksanakan, memilih alternatif "terbaik", memilih intervensi percobaan dan menilai hasilnya dalam kaitannya dengan hasil yang diharapkan, serta mengevaluasi upaya pencapaian tujuan. Model ini melibatkan identifikasi tujuan jangka panjang dan penyesuaian sub-tujuan sosial dan sistem organisasi sehingga paling sulit untuk dicapai. Prosesnya membutuhkan sumber daya yang stabil, komitmen jangka panjang dari para pemimpin puncak, identifikasi hasil kinerja yang konkret dan terukur, serta pelatihan dan pengembangan informal individu dalam organisasi untuk membantu implementasi strategi perubahan.

Model *means-end* umumnya diterapkan pada 3 area organisasi sektor publik yaitu perencanaan strategis, Total Quality Management (TQM), dan penataan (*reengineering*).

2. Model 2 *Incremental approach*

Model ini menunjukkan perubahan yang terjadi secara bertahap dengan memperbaiki perubahan yang telah ada sebelumnya. Perubahan tersebut bersifat jangka pendek dan terjadi dalam upaya-upaya kecil. Model ini memungkinkan agen perubahan memiliki fleksibilitas yang lebih besar dalam mengadaptasi perubahan dengan tidak mengubah tujuan awal organisasi dan kegiatannya. Pergeseran besar dalam paradigma ini terjadi seiring waktu dan secara acak, ketika organisasi berevolusi sebagai respons terhadap peluang dan tekanan lingkungan.

3. Model 3 *Pluralistic*

Model perubahan pluralistik melibatkan semua orang yang memiliki ketertarikan dalam masalah, isu, atau kepedulian tertentu untuk memfasilitasi perubahan dalam organisasi melalui dialog dan aksi bersama, merumuskan kebijakan, dan berpartisipasi dalam



melaksanakan tindakan. Model pluralistik berbeda dari model inkremental karena melibatkan perubahan model mental ganda manajemen organisasi publik dalam hal ini mendorong perubahan melalui dialog, umpan balik, dan tindakan desentralisasi. Model ini juga berbeda dengan model *means-end* karena perubahan didasarkan pada respons terhadap masalah sosial atau ekonomi yang meluas. Dalam melakukan perubahan, agen perubahan perlu membuat visi perubahan yang menarik, nilai-nilai dan keyakinan bersama, tujuan yang akan memungkinkan untuk menjadi kenyataan, dan peningkatan komunikasi antarpribadi. Pada model ini Rusaw mengidentifikasi beberapa hal penting untuk kesuksesan perubahan yaitu : a) persepsi warga bahwa proses itu sah dan bukan sepele; b) bagaimana membangun desain penelitian, c) metode pengumpulan dan analisis data; d) dimasukkannya semua pemangku kepentingan yang relevan dengan sampel; e) fokus pada data dan berbagi informasi untuk mencapai "gambaran besar" yang representatif tentang perubahan; f)

menggabungkan keterbukaan; dan g) melibatkan media dalam proses dan juga hasilnya.

#### 4. Model 4 *Individual and Social*

Model ini mengutamakan bagaimana mengajarkan keterampilan dan kompetensi individu untuk mengelola masalah terkait pekerjaan saat ini serta peluang untuk pengembangan di masa depan. Pembelajaran disini termasuk motivasi dan kapasitas untuk mengidentifikasi, mendefinisikan, dan menyelesaikan masalah antar manusia, sosial, ekonomi, dan masalah teknologi yang mempengaruhi kinerja individu atau organisasi secara keseluruhan. Belajar tidak hanya melibatkan perubahan dalam proses pemikiran mental tetapi juga tindakan kebiasaan. Proses ini dapat berlaku secara individual dan kolektif dalam pengaturan terstruktur atau tidak terstruktur. Bentuk pembelajaran tersebut misalnya pembelajaran formal, pelatihan dan pengembangan di Sektor Publik, pembelajaran informal, pembelajaran organisasi. Model *individual and social* memungkinkan individu untuk mengubah struktur organisasi

melalui pengembangan keterampilan dan kompetensi melalui sarana pembelajaran formal maupun informal. Namun, kecuali individu menerima wewenang yang didelegasikan untuk memperoleh sumber daya, dukungan, dan peluang untuk menggunakan keterampilan, kekuatan mereka untuk melakukan perubahan terbatas.

Hasil penelitian Rusaw tersebut sejalan pula dengan pemikiran Cunningham & Kempling (2009) yang melakukan penelitian pada organisasi di bidang perawatan kesehatan, pemerintah daerah, program lintas yurisdiksi dan lembaga layanan sosial. Menurut kedua tokoh ini, pada intinya organisasi publik harus memiliki kesiapan dalam menghadapi perubahannya. Oleh karena itu terdapat 9 (sembilan) prinsip yang dapat dipakai oleh organisasi publik dalam menyukseskan perubahan organisasinya. Prinsip tersebut adalah : 1) membentuk koalisi penuntun, 2) mengenali dan merespons orang-orang yang mungkin resisten terhadap perubahan, 3) membangun kebutuhan akan perubahan, 4) Mengartikulasikan hasil yang diinginkan, 5) Menetapkan proses untuk mengimplementasikan perencanaan perubahan, 6) Fokus pada

perubahan berkelanjutan, 7) Mengembangkan rencana komitmen, 8) Mengelola resiko dan terus melaksanakan perubahan, 9) Mengubah struktur dan sistem SDM.

## SIMPULAN

Berdasarkan uraian-uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa perubahan organisasi adalah satu hal yang pasti terjadi dan akan dihadapi oleh organisasi apapun, baik organisasi publik maupun organisasi privat. Pada organisasi publik, perubahan ini dapat dilihat dari segi konteks, konten, proses, kepemimpinan dan hasil perubahan (*outcome*). Resistensi atau perlawanan juga pasti akan muncul sebagai konsekuensi dari sebuah perubahan. Resistensi dapat bersifat positif dengan adanya masukan-masukan dan ide perubahan dari debat sebagai bentuk perlawanan namun dapat pula bersifat negatif dengan adanya respon yang sifatnya menghambat perubahan. Oleh sebab itu, dalam menghadapi perubahan yang rentan dengan resistensi, organisasi publik harus benar-benar memiliki kesiapan untuk mengelola perubahannya sehingga terjadinya resistensi bisa diminimalisir.

Pemimpin organisasi harus memiliki kemampuan untuk mendiagnosa jenis resistensi yang dihadapinya sehingga bisa menentukan strategi yang tepat dalam mengatasi resistensi tersebut. Selain itu respon terhadap pihak yang resisten terhadap perubahan juga perlu diperhatikan. Pemilihan pendekatan yang sesuai dengan situasi yang dihadapi serta bagaimana strategi diterapkan untuk mengatasi resistensi menjadi faktor yang sangat menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu perubahan dalam organisasi publik. Organisasi publik sebagai komponen terpenting dari administrasi publik harus bisa mengelola perubahan yang dihadapinya dengan menciptakan kondisi atau iklim yang dapat mendorong kesiapan atas perubahan (*readiness to change*). Dalam konteks organisasi publik di Indonesia, upaya ini bisa dilakukan dengan membangun kesiapan individu dalam organisasi terlebih dahulu agar menjadi aparatur yang memiliki mental terbuka terhadap perubahan, dan disertai juga dengan peningkatan kemampuan pemerintah untuk menyesuaikan kebijakan dengan perubahan. Dengan terbangunnya mental kesiapan aparatur negara serta kemampuan yang tinggi dari pemerintah untuk membuat kebijakan

yang responsif perubahan, diharapkan akan terwujud pemerintahan yang maju dan mampu beradaptasi dengan segala perubahan yang dihadapi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Agocs, Carol. 1997. Institutional resistance to organizational change : denial, inaction and repression. *Journal of business ethics vol 16:917-931*.
- Amjad, Ayesha & Rehman, Muqqadas. 2018. Resistance to change in public organization: reasons and how to overcome it. *European Journal of Business Science and Technology, Volume 1 Issue 1 : 56-68*.
- Armenakis, A. A. & A. G. Bedeian. 1999. Organizational change: A review of theory and research in the 1990s. *Journal of Management Vol. 25 no.3: 293-315*
- Aykac, Burhan and Metin, Hatice. (2012). The future of public organizations. *Procedia - Social and Behavioral Sciences, 62 ( 2012 ) 468 - 472*.
- Christensen, Tom; Laegreid, Per; Roness, Paul G., Rovik, Kjell Arne. 2007. *Organization Theory and the Public Sector-Instrument, culture and myth*. New York:Routledge.
- Creswell, John W. 2009. *Research design: Qualitative, quantitative,*

- and mixed methods approaches (3rd ed)*. USA : Sage Publication.
- Cumming, Thomas G. & Worley, Christopher G. 2017. *Organization Development & Change (9th ed)*. USA: Cengage Learning.
- Cunningham, J. Barton & Kempling, James S. 2009. Implementing change in public sector organization. *Management Decision Vol.47 No.2*.
- Julastri, Rondonuwu & Trisnantoro, Laksono. (2013). Manajemen perubahan di lembaga pemerintah: studi kasus implementasi kebijakan pelaksanaan PPK-BLUD Di Rumah Sakit Jiwa Provinsi NTB. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia, Vol. 02, No. 4 Desember 2013*.
- Kinicki, Angelo; Cole, Nina; Digby, Victoria; Kreitner, Natasha Koziol Robert. 2010. *Organizational Behaviour (third ed.)*. USA : McGraw-Hill Ryerson Higher Education
- Kotter, John P. & Schlesinger, Leonard A. 2013. Choosing strategies for change. *Harvard Business Review: July–August 2008*
- Kuipers, B.S., Higgs, M.J., Kickert, W.J.M., Tummers, L.G., Grandia, J., Van der Voet, J. 2014. The management of change in public organisations: A literature review. *Public Administration, Vol. 92, No. 1, (1–20)*.
- Osborne, Stephen P & Brown, Kerry. 2005. *Managing change and innovation in public service organizations*. New York : Routledge.
- Priansa, Donni Juna. 2018. *Manajemen organisasi publik - mengembangkan organisasi modern berorientasi publik*. Bandung : Pustaka Setia.
- Robbins, Stephen P. & Judge, Timothy A. 2013. *Organizational Behaviour (fifteenth edition)*. England: Pearson Education.
- Rusaw, A. Carol. 1998. *Transforming the character of public organizations techniques for change agents*. London : Quorum Books.frusaw
- Rusaw, A. Carol. 2007. Changing Public Organization: Four approaches. *International Journal of public administration, Vol.30, p.347-361*
- Shaul Oreg. 2006. Personality, context, and resistance to organizational change, *European Journal of Work and Organizational Psychology, 15:1, 73-101*.
- Sugandi, Lianna. 2013. Dampak implementasi change management pada organisasi. *Jurnal ComTech Vol.4 No. 1 Juni 2013: 313-323*
- Wibowo. 2016. *Manajemen Perubahan (edisi ketiga)*. Jakarta : Rajagrafindo Persada.