

MENGELOLA PERUBAHAN DI ERA OTONOMI DAERAH SEBAGAI KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN YANG BARU

Oleh: Tutuk Ari Arsanti

Dosen Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga

ABSTRACT

This paper is designed to understanding of how and why organizational change and how to manage the change. The transition from centralization to decentralization is the one of big problem for Indonesia's government to get the change without pain.

This paper reviews the emerging literatur, seeking to get understanding of process influencing change sustainability. According to this paper can guide the government in successfully managing organization structure change from centralization to decentralization.

Keywords: Centralization, Decentralization, Change Management.

I. PENDAHULUAN

Otonomi daerah menjadi pilihan pemerintahan Indonesia dimana roda pemerintahan tidak lagi dijalankan secara sentralisasi tetapi desentralisasi. Diberlakukannya desentralisasi diharapkan akan memenuhi tujuan keadilan, pemerataan, keseimbangan pembangunan, memberdayakan potensi lokal, memberi kesempatan kepada daerah untuk mengatur dan menata dirinya sendiri. Meskipun demikian dengan desentralisasi tidak untuk menggoyangkan sendi-sendi kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya perubahan penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi membawa banyak persoalan yang sampai saat ini terus dihadapi pemerintah Indonesia. Dampak terburuk dari banyaknya persoalan yang muncul dapat mengancam kesatuan atau disintegrasi negara Indonesia bila pemerintah Indonesia gagal mengelola perubahan penyelenggaraan pemerintahan yang baru yaitu otonomi daerah.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah pemerintah Indonesia sampai saat sekarang telah menuai banyak pro dan kontra tentang diputuskannya kebijakan tersebut. Mengingat berbagai persoalan seperti perbedaan paradigma yang berdampak pada perbedaan persepsi mengenai berbagai aturan tentang otonomi daerah, persoalan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang dihadapi beberapa daerah di Indonesia, persoalan orientasi dari

diselenggarakannya otonomi daerah yang lebih menekankan pada persoalan efisiensi dan bukan pada kesejahteraan masyarakat telah menjadi batu sandungan bagi pemerintah dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

Apapun pilihan kebijakan yang telah diambil pemerintah, persoalan terpenting adalah bagaimana pemerintah pusat mengelola perubahan yang dihadapi terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi melalui otonomi daerah. Sehingga baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat saling bekerja sama dan berkoordinasi untuk menciptakan kesejahteraan bersama seluruh masyarakat Indonesia dan meningkatkan kesatuan negara Indonesia.

Sebagai organisasi yang besar terdapat banyak hal yang harus dilakukan pemerintah pusat dalam menjalankan proses perubahan penyelenggaraan pemerintahan, sehingga dapat tercapai proses perubahan yang berkesinambungan. Karena perubahan tidak berhenti sampai pada diputuskannya bentuk pemerintahan yang desentralisasi saja, tetapi lebih dari itu bagaimana mewujudkan Indonesia sebagai organisasi yang mampu merespon perubahan yang ada dengan sebaik mungkin (Cummings, Thomas, G & Worley, Christopher, G. 2005). Dengan demikian akan mengarahkan Indonesia menjadi sebuah organisasi yang memiliki *learning organization* yang tinggi sehingga efisiensi dan efektivitas dalam pencapaian tujuan dapat tercapai.

II. PERUBAHAN SENTRALISASI MENJADI DESENTRALISASI

Sejak penetapan UU No 22 dan 25 Tahun 1999, napas otonomi daerah telah dihirup di Indonesia. Melalui otonomi, setiap daerah memiliki kewenangan dalam menjalankan pemerintahannya di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuh tahun sudah dijalani oleh bangsa Indonesia dengan berbagai pro dan kontra terhadap kebijakan pemerintah dalam menetapkan otonomi daerah.

Disadari bahwa perubahan dari penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi tidaklah mudah. Banyak kendala serta kekawatiran-kekawatiran yang dihadapi pemerintahan dan masyarakat Indonesia misalnya, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan banyak aturan mengenai pencatatan administrasi kependudukan termasuk bagi penganut agama Konghucu dalam rangka menyamakan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, akan tetapi aturan tersebut kadangkala tidak dihiraukan. Masih banyak aturan lain yang dibuat oleh pemerintah pusat yang tidak dihiraukan bahkan tidak dijalankan oleh pemerintah daerah.

Belum lagi keterbatasan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam juga menjadi persoalan utama yang dihadapi oleh

provinsi Bali, Nusa Tenggara Barat (NTB), dan Nusa Tenggara Timur (NTT) pada era otonomi ini. Kurangnya kualitas sumber daya manusia dan sumber daya alam yang tidak mendukung membawa persoalan lain seperti rendahnya pendapatan asli daerah sehingga dikawatirkan akan berdampak pada beban pajak yang meningkat yang harus dipikul masyarakat karena daerah tidak bisa lagi bersandar pada subsidi pemerintah pusat. Dengan demikian akan semakin sulit bagi NTB dan NTT untuk mandiri.

Adanya masalah dalam ketentuan pertanahan, kesenjangan ekonomi masyarakat yang semakin tajam serta isu tentang KKN yang menyeruak memunculkan rasa pesimis untuk mencapai persatuan dan kesejahteraan masyarakat Indonesia dengan kebijakan otonomi daerah ini.

Persoalan lebih lanjut dan masih menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah adalah bagaimana sebaiknya pemerintah Indonesia mengelola perubahan penyelenggaraan pemerintahan dari yang bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi ini sehingga otonomi daerah ini mampu berlangsung dengan baik?

Dari perspektif *organization theory*, Indonesia merupakan salah satu bentuk organisasi yang besar. Dalam perubahan desain organisasi seperti yang dialami Indonesia, yaitu dari sentralisasi menjadi desentralisasi dengan otonomi daerahnya, terdapat beberapa alasan yang sering muncul antara lain adanya deregulasi, globalisasi, kompleksitas internal dan eksternal organisasi serta meningkatnya gejolak lingkungan yang memaksa organisasi untuk berubah dan mengadopsi bentuk organisasi yang baru dan lebih responsif (Siggelkov, Nicolaj & Rivkin, Jan, W. 2005). Hal ini akan menghantarkan organisasi kepada efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan.

III. MENGELOLA PERUBAHAN

Indonesia sebagai organisasi juga mempunyai arsitek bangunan organisasi yang terdiri dari 2 area yaitu *physical view* yaitu bagaimana struktur pemerintahan dibentuk dan dikaitkan dengan tugas, tanggung jawab pada setiap bagiannya dan *logical view* yaitu sistem saraf dari sebuah organisasi yang menggerakkan organisasi karena sifat saling terkait yang dimiliki oleh organisasi. Arsitek bangunan organisasi juga mempunyai 2 sifat yaitu *observable* seperti bagaimana proses dan hasil, evaluasi serta analisis dalam organisasi dan *unobservable* seperti konflik, proses politik, persepsi dan motivasi dalam organisasi.

Dalam arsitek bangunan organisasi persoalan pengelolaan perubahan organisasi seringkali terjadi pada area *logical view* dan bersifat *unobservable*. Hal ini terkait dengan persoalan persepsi dan motivasi terhadap perubahan.

Perbedaan persepsi seringkali dipicu oleh adanya perbedaan paradigma, dan hal ini dapat berdampak pada perbedaan arah dan tujuan yang hendak dicapai yang pada akhirnya akan menghasilkan lebih banyak konflik kepentingan dan menurunkan motivasi terhadap sebuah perubahan itu sendiri.

Mengelola perubahan bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan, mengingat dalam setiap perubahan yang hendak dilakukan mempunyai resiko penolakan terhadap perubahan tersebut. Penolakan dapat diakibatkan oleh beberapa sumber antara lain adanya ketidakpastian terhadap perubahan, adanya kebiasaan yang enggan untuk dirubah dengan adanya perubahan, adanya rasa tidak familiar dengan hal yang baru dengan dilakukannya perubahan, dan jebakan kesuksesan atau kegagalan pada masa lalu (Phelan, Michael, W. 2005). Hal-hal tersebut membuat orang terikat pada kebiasaan, aturan main, dan pengalaman masa lalu yang sulit untuk dilepaskan untuk diarahkan pada sesuatu yang baru. Dengan demikian dalam melakukan perubahan harus terlebih dahulu mengkondisikan atau mempersiapkan organisasi terhadap perubahan (Cummings, Thomas, G & Worley, Christopher, G. 2005). Dalam tingkatan organisasi dibutuhkan *grand scenario* yang jelas dan bisa diterima oleh semua pihak terhadap rencana perubahan tersebut.

Secara ideal perubahan seharusnya senantiasa diawali dengan adanya perencanaan sehingga dapat memungkinkan untuk dikontrol dengan baik dari setiap tahapan perubahan yang dilakukan. Dinamika yang muncul dalam perubahan seharusnya juga menghasilkan perubahan yang tidak membawa dampak yang merusak atau negatif (*unpainfull change*) melalui perubahan yang lebih bersifat evolutif. Meskipun demikian kondisi ini sulit untuk dilakukan mengingat lingkungan yang sangat turbulen dan memaksa organisasi untuk mampu merespon dengan lebih cepat (Siggelkov, Nicolaj & Rivkin, Jan, W. 2005). Perubahan di Indonesia sendiri lebih memilih mempercepat perubahan yang lebih bersifat *soft revolution* melalui reformasi yaitu dengan lebih menonjolkan sistem dan peran orang dalam perubahan. Meskipun demikian kepercayaan yang terlalu tinggi terhadap sistem juga dapat berdampak negatif yaitu menurunnya daya kreatif dan inovatif karena dengan sistem yang sudah ada seringkali memperlakukan orang hanya sebatas pelaku sistem dan bukan sebagai orang yang mampu menganalisa dan mengevaluasi. Kemampuan menganalisa dan mengevaluasi inilah yang sebenarnya sangat dibutuhkan dalam menciptakan *learning process* karena dapat mempengaruhi kapasitas orang sebagai *agent of change* (Bresnen, Mike., Goussevkaia, Anna & Swan, Jacky. 2005).

Adanya perubahan tentunya akan menghasilkan perubahan-perubahan yang lain, dengan demikian proses perubahan merupakan proses yang berkesinambungan seperti halnya lingkungan yang senantiasa berubah yang menuntut organisasi untuk terus beradaptasi (Halligan, John & Adams, Jill,

2004). Organisasi yang mampu mengelola perubahan dan membawa dirinya ke arah *learning organization* akan mampu *survive* dalam lingkungan yang sangat dinamis.

Perubahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi dalam pemerintahan Indonesia sebenarnya mempunyai tujuan yang mulia. "Desentralisasi untuk memenuhi tujuan keadilan, pemerataan, keseimbangan pembangunan, memberdayakan potensi lokal, memberi kesempatan kepada daerah untuk mengatur dan menata dirinya sendiri, tetapi tidak untuk menggoyangkan sendi-sendi negara kesatuan Indonesia," kalimat ini disampaikan oleh Presiden dalam rapat kerja gubernur di Batam. Ia juga mengingatkan pentingnya pemahaman sistem ketatanegaraan, agar koordinasi, komunikasi, dan sinergi antar lembaga menjadi lebih baik.

Tahun 2006, telah tercatat lebih dari lima kali rapat gubernur diadakan. Hal tersebut dilakukan untuk memberi pengarahan terhadap gubernur dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan bagi daerahnya. Dalam menghasilkan kebijakan-kebijakan, peran serta dari setiap peserta menjadi sangat penting untuk memberikan sumbangan saran atau gagasan terhadap kebijakan yang akan dibuat. Meskipun demikian kesempatan untuk menyalurkan aspirasi memang masih sangat terbatas. Hal ini tentunya tidak akan memberi banyak dampak positif, mengingat aspirasi peserta sangat strategis khususnya dalam mengelola perubahan (Franz, Charles, R. 2005), dimana setiap peserta diharapkan memiliki kemampuan menganalisa apa yang menjadi kendala dan potensi daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah serta memberi evaluasi untuk mencoba mencari berbagai alternatif solusi dan kebijakan daerah yang memungkinkan untuk diambil. Dalam hal ini, peserta diharapkan tidak sekedar menjadi pelaku atau obyek perubahan saja tetapi lebih sebagai subyek atas perubahan itu sendiri. Dengan pelibatan dan menumbuhkan kemampuan pemerintah daerah serta DPRD dalam menganalisa dan merencanakan perubahan dalam rangka penyelenggaraan otonomi ini akan menghasilkan agen-agen perubahan bagi pemerintahan Indonesia. Pelibatan ini juga menjadi penting bagi pemerintah pusat dalam rangka menciptakan dukungan dan mengurangi adanya penolakan terhadap perubahan (Cummings, Thomas, G & Worley, Christopher, G. 2005), yaitu dengan adanya penyelenggaraan pemerintahan yang baru .

Sejauh ini penyelenggaraan rapat kerja mempunyai alasan untuk menyamakan pemahaman soal implementasi UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat dan Daerah. Banyak persoalan akan muncul ketika tidak tercapainya pemahaman yang sama oleh karena adanya paradigma yang berbeda. Hal tersebut dapat menghasilkan banyak interpretasi yang berbeda terhadap sebuah peraturan yang justru akan menghasilkan banyak

konflik dan dapat mengarah pada perpecahan, dimana pada satu sisi daerah merasa pemerintah pusat terlalu mengintervensi sementara dari sisi pemerintah pusat tidak menghendaki otonomi dilakukan secara berlebihan. Dengan demikian komunikasi atau proses sosialisasi dari pemerintah pusat tentang otonomi seharusnya berjalan dengan hati-hati dan dengan perencanaan yang jelas. Dalam hal ini pemimpin perubahan harus sensitif dan peduli dengan memberikan dorongan partisipasi dan keterlibatan peserta di dalam perubahan untuk mencapai komitmen dan penerimaan terhadap perubahan (Franz, Charles, R. 2005). Terdapat tiga faktor dalam mewujudkan proses perubahan yang berkesinambungan. Pertama, proses kepemimpinan dan perencanaan mengingat lemahnya kualitas sumber daya manusia yang menjadi salah satu kendala terbesar bagi pengembangan daerah menuntut pemerintah melakukan supervisi terhadap daerah dengan sungguh-sungguh. Hal ini dilakukan supaya pelaksanaan otonomi tidak berdasarkan persepsi daerah sendiri sehingga tidak terjadi distorsi dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Kedua, proses partisipasi dan keterlibatan dimana setiap daerah diharapkan mampu memiliki kapasitas sebagai agen perubahan dengan memberikan aspirasinya dan pemikiran-pemikiran terhadap perubahan. Ketiga, adanya perubahan budaya yang menyertai perubahan tersebut karena budaya yang menopang diberlakukannya desentralisasi akan mendukung berjalannya bentuk pemerintahan yang baru dengan lebih baik (Cummings, Thomas, G & Worley, Christopher, G. 2005).

Banyaknya peraturan pemerintah pusat yang tidak dijalankan oleh daerah disebabkan belum adanya kejelasan mengenai pembagian wewenang pusat dan daerah. Satu-satunya pedoman yang bisa digunakan adalah UU No 32 Tahun 2004 yang belum mengatur secara detail apa yang menjadi kewenangan pusat dan apa yang bisa diambil daerah. Salah satu contoh adanya perbedaan interpretasi terhadap aturan yang ada adalah persoalan pertanahan yang masih diperdebatkan kewenangannya. Hal ini berdampak pada banyaknya usulan pengembangan wilayah dari banyak daerah.

Terdapat tiga model otonomi daerah dalam prinsip desentralisasi dalam negara kesatuan, yaitu otonomi luas, otonomi terbatas, dan otonomi khusus. Dengan melihat aparatur pemerintahan, kemampuan ekonomi, dan potensi daerah, seharusnya bisa menentukan salah satu model yang diberikan kepada daerah. Oleh karena itu, yang terpenting adalah bagaimana menyusun skenario besar tentang otonomi daerah terlebih dahulu untuk kemudian dapat menentukan penataan daerah termasuk menentukan berapa jumlah provinsi dan kabupaten/kota yang ideal bagi negara kepulauan terbesar ini (Hidayat, Syarif. 2006).

Diharapkan dengan rencana besar atau *grand scenario* yang apik tentang otonomi daerah akan menghantarkan Indonesia pada kesatuan dan kesejahteraan masyarakat seluruhnya melalui otonomi daerah.

IV. KESIMPULAN DAN PENUTUP

Indonesia merupakan salah satu bentuk organisasi yang besar. Sebagai organisasi, 3 sifat yang mendasar dari organisasi yaitu *organ* yaitu terdiri dari banyak bagian yang menyusun sebuah bangunan, *organic* yaitu organisasi harus selalu berkembang sesuai dengan pertumbuhan lingkungan atau sebagai hasil transaksi terhadap lingkungan karena lingkungan tidak akan mengikuti organisasi tetapi sebaliknya organisasi menyesuaikan dengan perubahan lingkungannya, dan *organize* yaitu dalam sebuah organisasi terdapat *role of the game* seperti halnya manusia yang mempunyai otak yang mengarahkan seluruh aktivitas tubuhnya. Dengan demikian proses perubahan senantiasa menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari organisasi.

Perubahan yang senantiasa terjadi harus disikapi dengan sebaik mungkin sehingga organisasi tetap bisa eksis. Bagaimana organisasi mempersiapkan dan mengelola perubahan dengan senantiasa menjaga keterlibatan setiap anggota dalam mengelola perubahan menjadi sangat penting dalam rangka mewujudkan perubahan organisasi yang berkesinambungan. Adanya keterlibatan dapat membangun komitmen terhadap perubahan itu sendiri serta mampu menumbuhkan kapasitas setiap anggota sebagai agen perubahan. Lebih lanjut keterlibatan dan pengelolaan perubahan yang tepat akan dapat mengarahkan organisasi menjadi *learning organization*.

Indonesia sebagai bangsa yang besar yang senantiasa dihadapkan pada kompleksitas lingkungan dan turbulensi lingkungan sangat membutuhkan kemampuan dalam mengelola perubahan. Karena perubahan menjadi satu realitas yang tidak mungkin untuk dihindari tapi harus dikelola dengan baik sehingga dengan perubahan justru akan lebih mengoptimalkan negara Indonesia sebagai organisasi yang terus berkembang.

REFERENSI

- Siggelkow, nicolaj., Rivkin, jan, W. 2005. Speed and Earch: Designing Organizations for Turbulence and Complexity. *Organization Science*. 16 p101-122.

- Karp, tom. 2005. An Action Theory of Transformative Process. *Journal of Change Management*. 5 p153-175.
- Bansal, Pratima. 2003. From Issue to Actions: The Importance of Individual Concerns and Organizational Values in Responding to Natural Environmental Issues. *Organization Science*. 14 p510-527.
- Holmqvist, Mikael. 2004. Experiential Learning Processes of Exploitation and Exploration Within and Between Organizations: An Empirical Study of Product Development. *Organization Science*. 15 p70-81.
- Boyle, Maree, V., Rowe, Patricia, A. 2005. constraints to Organizational Learning During Major Change at a Mental Health Service Facility. *Journal of Change Management*. 5 p109-117.
- Buchanan, David., Fitzgerald, Louise., Ketley, Diane., Gollop, Rose., Jones, Jane, Louise., Lamont, Sharon, Saint., Neath, Annette., and Whitby, Elaine. 2005. No going back: A review of the literature on sustaining organizational change. *International Journal of Management Reviews*. 7 p189-205.
- Woodward, Sally., Hendry, Chris. 2004. Leading and coping with change. *Journal of Change Management*. 4 p155-183.
- Bates, Reid., Khasawneh. 2005. Organizational learning culture, learning transfer climate and perceived innovation in Jordanian organizations. *International Journal of Training and Development*. p96-109.
- Phelan, Michael, W. 2005. Cultural revitalization Movements in Organization Change Management. *Journal of Change Management*. 5 p47-56.
- Halligan, john., Adams, jill. 2004. Security and post-market reforms: Public management change in 2003. *Australian Journal of Public Administration*. p85-93.
- Berindra, Susie. 2006. Mencari sebuah harmoni. *Kompas*.
- 2001. Otonomi akan mempertajam kesenjangan. *Kompas*.
- 2002. Perdebatan Otonomi Daerah Sudah Kebablasan. *Kompas*.
- Cummings, Thomas, G., and Worley, Christopher, G. 2005. *Organization Development and Change*. Thomson South Western. 8th edition.