

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sukses suatu organisasi sangat ditentukan oleh kemampuan organisasi itu untuk beradaptasi pada perubahan lingkungan strategis yang mempengaruhi kehidupan organisasi. Organisasi yang terus beradaptasi dengan perubahan yang terjadi akan dapat tumbuh dan berkembang. Sebaliknya organisasi yang tidak beradaptasi dengan perubahan lingkungan strategis akan mengalami kemunduran. Oleh karena itu sangat perlu bagi organisasi untuk memahami perubahan lingkungan strategis karena perubahan tersebut menuntut adanya perubahan paradigma di dalam mengelola organisasi.

Indonesia saat ini memasuki era reformasi yang ditandai dengan pergantian pemerintahan dari orde baru kepada orde reformasi pada tahun 1998. Dalam pengelolaan daerah, reformasi ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah. Untuk merealisasikannya, pemerintah pusat mengeluarkan dua peraturan yakni Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintahan

mendasari perlunya diselenggarakan otonomi daerah adalah perkembangan kondisi di dalam dan luar negeri. Kondisi di dalam negeri mengindikasikan bahwa rakyat menghendaki keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi). Di lain pihak, keadaan di luar negeri menunjukkan semakin maraknya globalisasi yang menuntut daya saing tiap negara, termasuk daya saing pemerintah daerahnya. Daya saing pemerintah daerah ini diharapkan akan tercapai melalui peningkatan kemandirian pemerintah daerah. Peningkatan kemandirian pemda tersebut diharapkan dapat diraih melalui otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah selanjutnya menimbulkan perubahan paradigma proses komunikasi dan pola pertanggungjawaban. Perubahan proses komunikasi dan pola pertanggungjawaban tersebut adalah perubahan dari *vertical communication and accountability* menjadi *horizontal communication and accountability*.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut merupakan salah satu bentuk penyesuaian organisasi pemerintah di dalam beradaptasi pada perubahan lingkungan strategik. Keberadaan Undang-Undang ini paling sedikit akan menunjukkan orientasi *top-down* dan sentralistik dapat dikurangi pada skala yang lebih kecil dari level negara, ke level propinsi, dan kotamadya /kabupaten.

Implikasinya pada manajemen organisasi tentu saja akan sangat serius. Undang-Undang ini mewajibkan setiap unit pemerintahan otonomi mampu membiayai kegiatan pemerintahan melalui Penghasilan Asli Daerah (PAD) masing-masing daerah. Ada kemungkinan bila PAD tidak mencukupi, maka usaha efisiensi harus dilakukan. Salah satu implikasinya adalah pengurangan kegiatan yang tidak perlu, dan mengurangi jumlah karyawan. Perampingan organisasi akan menjadi jalan pintas untuk mengatasi

kurangnya PAD. Untuk menghindari terjadinya kondisi ini, maka diperlukan perubahan paradigma dari paradigma “menerima dan menghabiskan”, ke paradigma “mencari dan mengalokasi”. Mewujudkan hal ini tentu tidaklah mudah dan menuntut adanya perubahan perilaku kepemimpinan serta dukungan karyawan yang bersumber daya.

Era otonomi daerah bagi Pemerintah Propinsi DIY merupakan periode penuh tantangan. Keberhasilan menghadapi tantangan ini sangat penting artinya untuk mencapai kondisi yang diinginkan dari pelaksanaan otonomi daerah, yaitu semakin meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Implikasinya adalah semakin meningkatnya beban kerja bagi Pemerintah Propinsi DIY untuk menjaga agar tugas-tugas pemerintahan umum dan pembangunan serta pembinaan masyarakat tetap terkendali dan terarah pada tujuannya. Pelaksanaan tugas-tugas tersebut menuntut serangkaian aktivitas mulai dari perencanaan yang baik, tepat dan terarah hingga adanya suatu sistem pengendalian (*controlling*) yang baik.

Agar dapat tetap bertahan dalam arus perubahan yang selalu terjadi tersebut, maka pengembangan organisasi (*organization development*) dengan tujuan meningkatkan efektivitas dari sistem organisasi secara keseluruhan (*organization-wide interventions*) merupakan suatu keharusan dan kebutuhan yang harus dilakukan. Pengembangan organisasi tersebut dilakukan sebagai upaya organisasi untuk menyesuaikan diri terhadap lingkungan yang selalu berubah dengan mengubah sikap, perilaku dan pola pikir kerja (*mindset*) dari anggota organisasi (Smither *et. al.*, 1996, dalam Fathoni, 2000). Sementara Gibson, *et.al* (1996) mendefinisikannya sebagai suatu proses yang terencana, terkelola dan sistematis untuk menaruh budaya sistem dan

perilaku dari suatu organisasi sehingga dapat meningkatkan efektifitas organisasi dalam menyelesaikan masalah dan mencapai tujuannya. Perlunya perubahan tersebut dipicu baik oleh faktor lingkungan (ekonomi, sosial, teknologi) yang melingkupi perusahaan maupun kekuatan internal perusahaan (*internal forces*) itu sendiri.

Sejalan dengan konsep tersebut, untuk mendorong perubahan organisasi di BAWASDA, saat ini instansi telah berupaya untuk melakukan pengembangan organisasi secara mendasar, strategik dan menyeluruh. Perubahan tersebut mencakup perubahan seluruh sendi kehidupan perusahaan (*organization transformation*), meskipun disadari masih jauh dari yang diharapkan. Dalam kaitan dengan pengembangan organisasi, satu peringatan diberikan oleh Miller (1997, dalam Fathoni, 2000), yang menyatakan bahwa hambatan terbesar untuk berubah dari organisasi berasal dari dalam organisasi tersebut. Dalam situasi dimana perubahan lebih dirasakan sebagai suatu ancaman, maka menurut Smither *et. al* (1996, dalam Fathoni, 2000) akan timbul sikap *resistance to organizational change* dari anggota organisasi, baik yang bersumber pada hambatan yang bersifat personal (*personal barrier to change*) maupun organisasional (*organizational barrier to change*). Hambatan yang bersifat personal meliputi 1) Kurangnya kesadaran perlunya perubahan (*failure to recognize the need for change*), 2) Kesalahpahaman akan tujuan, proses dan hasil dari perubahan, 3) Kekhawatiran terhadap ketidakpastian (*fear of the unknown*), 4) Kekhawatiran akan ketidakpastian ekonomi (*economic insecurity*) dan hilangnya jabatan (*loss of status*), 4) Ancaman terhadap hubungan sosial yang telah terjalin (*social relationship*), 5) Keengganan untuk

hambatan yang bersifat organisasional meliputi 1) Sistem penghargaan (*reward system*) yang masih mengacu pada cara dan kebiasaan kerja lama, 2) Ancaman terhadap keseimbangan kekuatan yang ada (*balance of power*), 3) Konflik antar kelompok (*intergroup conflicts*) yang menghalangi kerjasama, 4) Ketidaksesuaian antara proses perubahan dengan budaya perusahaan, 5) Hilangnya investasi yang telah ditanamkan

Sementara itu di era perubahan ini suatu organisasi dituntut memiliki daya penyesuaian diri dan fleksibilitas tinggi serta menghindari adanya sikap *resistance* terhadap perubahan. Apabila pengembangan organisasi dilakukan tanpa adanya kesadaran serta penerimaan anggota organisasinya, maka berdasar pengalaman yang ada implementasi dari pengembangan organisasi tersebut tidak akan efektif dan efisien, dan hanya sekedar membentuk kotak-kotak organisasi baru.

Dalam menghadapi tantangan adanya perubahan paradigma kegiatan pemerintahan yang mendorong tercapainya pemerintahan yang baik (*good governance*), Badan Pengawasan Daerah (BAWASDA) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai lembaga teknis di bidang pengawasan perlu berpacu untuk menangkap adanya peluang yang timbul dari adanya tantangan tersebut. Dengan semakin meningkatnya tuntutan dan harapan masyarakat atau penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bebas dari KKN, serta agar mampu bersaing di bidang pengawasan, maka Badan Pengawasan Daerah Propinsi DIY harus terus menerus melakukan perubahan ke arah perbaikan kinerja. Perubahan tersebut harus disusun dalam tahapan yang terencana, konsisten dan berkelanjutan sehingga dapat meningkatkan stabilitas dan pertumbuhan ekonomi.

perubahan paradigma dari keberhasilan *input* menjadi tercapainya keseimbangan antara *output* dengan *outcome*.

Selama ini pengelola pemerintah pada umumnya sering mempunyai *mindset* bahwa ukuran keberhasilan suatu instansi pemerintah ditekankan pada kemampuan instansi tersebut dalam menyerap anggaran. Jadi, suatu instansi dinyatakan berhasil jika dapat menyerap 100% anggaran pemerintah walaupun hasil (*output*) maupun dampak (dampak) yang dicapai dari pelaksanaan program tersebut masih berada jauh di bawah standar. Keberhasilan ini hanya ditekankan pada aspek *input* tanpa melihat tingkat *output* maupun dampaknya. Sementara para *stakeholder* berharap pada Bawasda agar dapat lebih fokus pada upaya-upaya untuk mendorong terciptanya *good governance*.

Menyikapi kondisi tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berkaitan dengan “Evaluasi Faktor-Faktor Penghambat dalam Pengembangan Organisasi Kantor BAWASDA Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasar fakta serta batasan-batasan tentang adanya hambatan terhadap perubahan pada latar belakang tersebut diatas, maka penulis berusaha mengetahui faktor-faktor apa saja yang dominan menjadi penghambat anggota organisasi terhadap perubahan. Arti penting menjawab permasalahan di atas adalah untuk mengidentifikasi sumber hambatan (*barrier to change*) yang ada, sehingga akan dapat menentukan kebijakan yang tepat dalam rangka mengurangi atau bahkan menghilangkan sumber hambatan sehingga tujuan pengembangan organisasi dapat tercapai.

C. BATASAN MASALAH

Mengingat adanya keterbatasan yang dimiliki oleh penulis, baik itu berupa waktu yang tersedia, pemahaman terhadap konsep maupun teori organisasi serta kemampuan penulis sendiri, maka agar penelitian ini tetap sesuai dengan tujuan yang diharapkan, penulis membatasi ruang lingkup penelitian ini. Obyek penelitian ini hanya dibatasi pada kesiapan dan kesadaran anggota organisasi dalam menghadapi perubahan yang dicerminkan dari sikap serta respon mereka terhadap faktor-faktor yang menjadi penghambat perubahan, baik yang bersifat personal maupun organisasional. Kemudian responden dalam penelitian ini juga dibatasi hanya pada anggota organisasi Kantor BAWASDA Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian tentang perubahan dan pengembangan organisasi ini mempunyai tujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi penghambat anggota organisasi dalam menghadapi perubahan pada kantor BAWASDA Propinsi DIY.

E. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang akan diperoleh dari hasil penelitian yang penulis lakukan adalah sebagai berikut :

- 1) Manfaat praktis dari penelitian ini adalah memberi masukan dan sumbangan pemikiran kepada pihak manajemen tentang hal-hal yang berkaitan dengan

kesiapan dan kesadaran anggota organisasi khususnya di kantor BAWASDA Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam menghadapi perubahan yang terjadi.

- 2) Dengan memahami faktor yang secara dominan dapat menjadi penghambat pengembangan organisasi BAWASDA Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga dapat digunakan untuk tujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi penghambat anggota organisasi dalam menghadapi perubahan pada kantor