

# Manajemen perubahan dalam mengimplementasikan kebijakan publik di Instansi Pemerintah: studi kasus manajemen perubahan dalam mengimplementasikan kebijakan anggaran berbasis kinerja di pemerintah kota Pekanbaru, Riau = Change management in implementing public policies in government institutions: case study of change management to implement performance based budgeting in Pekanbaru municipal government Riau

Humayunbosha, author

Deskripsi Lengkap: <https://lib.ui.ac.id/detail?id=82118&lokasi=lokal>

---

## Abstrak

Untuk memperbaiki sistem pemerintahan dan meningkatkan pelayanan masyarakat, pemerintah dari waktu ke waktu mengeluarkan kebijakan-kebijakan baru yang Implementasinya dilakukan oleh Instansi-instansi yang terkait. Salah satu implikasi dari keluarnya kebijakan pemerintah tersebut adalah timbulnya keharusan Instansi-instansi pemerintah yang terkait untuk mengadakan perubahan-perubahan internal untuk menyesuaikan diri dengan pengetahuan, struktur, sistem, teknologi, dan paradigma baru yang dibutuhkan untuk mengoperasionalkan kebijakan tersebut secara efektif. Perubahan Internal ini akan menghadapi hambatan-hambatan dan mempunyai potensi untuk mengalami kegagalan; oleh karena itu, harus ditangani dengan suatu manajemen perubahan (change management) yang baik.

Dengan latar belakang premis diatas, penelitian ini mencakup manajemen perubahan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota (Pemko) Pekanbaru, Riau, sehubungan dengan perubahan sistem anggarannya dari sistem Mata Anggaran (line item) menjadi Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) sebagai implikasi dituangkannya PP 105/2000, KEPMEN 29/2002 dan UU no 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Kebijakan-kebijakan publik tersebut bukan saja memberikan implikasi perubahan tata Cara teknis penganggaran, tapi juga mengharuskan Pemko Pekanbaru dan individu-Individunya bersikap lebih transparan dan akuntabel dalam mengelola anggarannya. Pemilihan Pemko Pekanbaru sebagai fokus penelitian dilakukan atas dasar keberhasilan Pemko tersebut menjadi satu dari sejumlah kecil (<10) instansi pemerintah yang berhasil mengatasi hambatan-hambatan perubahan dan mengimplementasikan ABK mulai tahun anggaran 2003. Sejalan dengan hal tersebut, pertanyaan yang diajukan untuk menggambarkan pokok permasalahan tesis ini adalah Bagaimanakah manajemen perubahan yang dilakukan oleh Pemko Pekanbaru dalam mengimplementasikan perubahan sistem - anggaran berdasarkan Mata Anggaran menjadi sistem Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) ?

Tujuan penelitian adalah menjelaskan upaya, hambatan-hambatan serta faktor keberhasilan manajemen perubahan yang dilakukan oleh Pemko Pekanbaru sehubungan dengan perubahan sistem anggarannya. Untuk itu digunakan metoda penelitian statistik deskriptif dengan data yang dikumpulkan dari 43 responden dari kwesioner yang dibagikan secara non-probabilistic purposive, wawancara dengan 11 responden utama, dan penelitian dokumen-dokumen yang relevan. Analisis yang dilakukan didasarkan pada kerangka teori yang mengatakan bahwa proses perubahan mempunyai tahapan-tahapan yang masing-masing mempunyai sasaran perubahan berbeda. Upaya awal mempunyai sasaran untuk merubah individu, yang disusul dengan

upaya berikutnya untuk merubah elemen-elemen organisasi yang lain : strategi, budaya , SDM, teknologi, struktur dan sistem pembuatan keputusan. Indikator keberhasilan dalam menyiapkan para Individu tersebut adalah kemampuan dan komitmen para individu yang terkait dengan perubahan yang dilakukan serta interaksi mereka didalam kelompoknya; yang diukur dengan menggunakan metode DICE dari Perry ( dari Boston Consulting Group). Analisis dari elemen-elemen organisasi lainnya dilakukan dengan menggunakan metoda yang dikembangkan Covey untuk memastikan bahwa terdapat keselarasan (alignment) antara visi, misi, dan elemen-elemen organisasi tersebut sehingga terbentuk sebuah organisasi yang efektif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses manajemen perubahan yang dilakukan Pemko Pekanbaru dalam melakukan perubahan sistem anggarannya cukup baik. Pencapaian ini sesuai dengan hasil pengukuran dengan metoda Perry yang tinggi, dan keberhasilan nyata implementasi ABK ditahun 2003. Selain itu telah dilakukan penyesuaian struktur, sistem pelaporan/pengambilan keputusan, dan sistem motivasi SDM untuk mengimplementasikan ABK. Secara umum Pemko Pekanbaru telah melaksanakan manajemen perubahan sesuai dengan kerangka teori yang diajukan dalam tests ini.

Penelitian yang lebih mendalam menunjukkan bahwa keberhasilan diatas didukung oleh faktor-faktor berikut :

1. Kepemimpinan Walikota Pekanbaru yang dengan tegas menginstruksikan diimplementasikannya ABK, dan secara konsisten menindak lanjutinya dengan upaya sosialisasi yang jelas serta pelatihan SDM secara intensif. Ternyata, berlainan dengan teori manajemen modern yang menekankan pendekatan partisipatif, cara top-down yang dilakukan Walikota Pekanbaru cukup efektif untuk memulai proses perubahan yang diinginkan.
2. Tingkat pendidikan individu di Pemko Pekanbaru yang tinggi.
3. Kerjasama tim yang kuat karena, antara lain, sebagian besar para individu dibesarkan bersama-sama di kota Pekanbaru.
4. Adanya mekanisme kontrol dan pembinaan keuangan/ anggaran melalui rapat evaluasi setiap 3 bulan yang ditindak lanjuti dengan memberikan teguran, apabila diperlukan, bagi yang tidak mencapai sasaran kinerja yang ditetapkan.
5. Restrukturisasi melalui sentralisasi sistem kontrol anggaran.

Sedangkan faktor-faktor yang menghambat, dan disarankan untuk ditangani agar implementasi ABK di Pemko Pekanbaru dapat berlangsung dengan lebih baik lagi, adalah sebagai berikut:

1. Belum lengkapnya petunjuk pelaksanaan dan peranti pendukung dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan ( UU no 17 tahun 2003).
2. Belum adanya strategi pengadaan sistem teknologi informasi untuk menggantikan cara tangan (manual) yang dilakukan sekarang.
3. Belum selesainya program pelatihan, khususnya untuk meningkatkan kemampuan SDM ditingkat kecamatan.
4. Perlu knowledge management/best practice sharing diantara instansi pemerintah.

<hr><i>To improve their governance system and public services, from time to time governments issue new policies. An implication of new policies is a need for the government institutions concerned to make internal

changes - aligning themselves with the new skills, knowledge, systems, structure, and paradigms - to allow the policies be made operational effectively. The process of change always has barriers and challenges, so facing risk of failure and ; therefore, needs to be well managed .

Inspired by the above premise, this thesis covers a research on change management that was conducted by the Pekanbaru Municipal Government (Pemko), Riau in changing its budgeting system from line item to performance based (PBB) to comply with Government Regulations (PP) 105/2000, Ministerial Decree (KEPMEN) 2912002, and Law (UU) no 1712003 concerning Government Finance. With the change, a new budgeting technique had to be adopted. In addition, Pemko Pekanbaru and the individuals also have to adopt new paradigms, so as to manage the budget in a more transparent and accountable manner.

Pekanbaru was selected as locus of this research because the Pemko was one of a very few (<10) government institutions in Indonesia which had successfully implemented PBB in the 2003 budget year. The issue to be addressed by this thesis is stated in the following question : "How was the change management conducted by Pekanbaru Municipal Government in changing the budgeting system from Line item to Performance Based ?° Whilst the objective of the study is to describe efforts, barriers, and success factors of the said change management.

The research utilized a qualitative method and is descriptive in nature. Data were obtained from 43 respondents of questionnaires which was distributed on non-purposive basis, in-depth interviews with 11 key personnel in the Pemko, and scanning of pertinent documents. The analysis was made based on a theoretical mainframe which stated that a change process consists of steps, with each of them having its own target. The early efforts should be targeted to change individuals, then followed by efforts to change the other organizational elements; namely, strategy, culture, human resources system, technology, structure, and paradigms. The elements of individuals' change are competence and commitment and how the individuals interact within their workgroup. They are measured by utilizing the DICE method that was developed by Perry from Boston Consulting Group. The other organizational elements were analyzed by utilizing the organization effectiveness method from Covey. With this method each element is systematically checked to ensure they are in alignment with each other, and with the organization's vision and mission, so creating an effective organization.

The research showed that change management to implement PBB by Pemko Pekanbaru went very well. It collected a high score in the DICE method, and was consistent with the actual performance in implementing PBB in 2003 budget year. In addition, Pemko Pekanbaru had aligned its organizational elements; namely, structure, reporting/decision making process, and human resource competency, as required by Covey method. In general, the change management had been conducted in line with the theoretical mainframe of this research.

In-depth study showed the above good achievement had been supported by following factors :

1. Leadership of the Pekanbaru Major who ordered the implementation of PBB, and consistently followed it up with socialization of the change and intensive manpower trainings. Deviating from the modem management theory, which advocates more participative approach, the top down approach as conducted by

the Major has been effective to start up the desired changes.

2. High education level of the individuals in Pemko Pekanbaru.
3. A strong teamwork which', among others, had developed because the individuals were brought up together in the city of Pekanbaru.
4. Availability of control mechanism to evaluate progress of financial and budget performance through quarterly meetings, and a correction program for those individual or unit performing unsatisfactorily.
5. The restructuring to centralize the budget control process.

On the other hand, the barriers to even better implementation of PBB - which in this thesis are recommended to be improved - are as follows :

1. Lack of implementation guide and tools to support the new Law (UU no 17/2003) and regulations.
2. Lack of strategy to replace the current manual budgeting process with an information technology system.
3. Human resource training program is not complete yet, especially for those individuals working at the district (kecamatan) offices.
4. A need to establish knowledge management system among government institutions to accelerate implementation of Performance Based Budgeting through best practice sharing.</i>