

RPSEP-12

BUREAUCRATIC TRANSFORMATION: UNIVERSITAS TERBUKA'S EXPERIENCE

Agus Joko Purwanto
Universitas Terbuka/UT (Indonesia Open University)
ajoko@ut.ac.id

Bureaucratic transformation is a of comprehensive effort in organizational change. It begins with re-assessed the organizational philosophy, values and norms. Other organizational components such as organizational culture, organizational structure, human resource, accountability, control, and leadership are also should be changed. Universitas Terbuka's (UT) transformation has systematically and structurally begun at 2001. It was started by re-assessing UT's vision and mission declared in the year of 1998 which then became basic for UT's policies as well as foundation of organizational culture development. Basic values adopted by UT are quality management and good and corporate governance. These values and norms, then operationalized to be quality culture, accountability, transparency, and law-abiding.

There are six strategies implemented in UT reform. First, to build common perception about task and function, and developed UT's corporate culture and character; Second, to change the organizational structure; Third, to change the planning mechanism and budget control; Fourth, to complete the work facilities. Fifth, to implement information system; Sixth, to transformation and increase human resources development. All strategies were taken as efforts to transform UT into a learning organization or knowledge management.

According to International Council for Distance Education (ICDE) on 2005 quality review, UT has been declared as a learning organization (LO). Then, by 2010 review, UT has been announced as a LO with an international quality standard of services. This opinion is in line with government regulations (2010 Presidential Regulation Number 81 which states that one of transformation program is transforming public organization to knowledge management.

Key Words: change, reformation, transformation, bureaucracy.

A. Latar Belakang

Menurut paradigma baru organisasi, perubahan adalah suatu keniscayaan. Lingkungan selalu berubah, maka organisasi harus melakukan perubahan agar tetap survive. Dalam konteks organisasi publik, perubahan organisasi sering juga disebut sebagai reformasi organisasi. Intinya adalah sama, organisasi melakukan "transformasi" agar organisasi selalu sesuai dengan tuntutan stakeholders dan tuntutan lingkungan. Organisasi yang tidak mampu melakukan perubahan seiring dengan perubahan lingkungan akan tertinggal dan kemudian mati. Demikian juga dengan Universitas Terbuka (UT).

Dalam Peraturan Menteri Negera Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014 disebutkan bahwa tujuan akhir transformasi adalah adanya peningkatan pelayanan. Sasaran antara dalam mencapai tujuan tersebut adalah berlangsungnya *knowledge management*. Permen ini memberikan arah reformasi/transformatasi organisasi bagi seluruh organisasi Pemerintah, di Pusat maupun di daerah. Transformasi UT dilaksanakan tidak berpedoman kepada PermenPan dan RB, karena UT telah melaksanakan transformasi jauh sebelum Permen tersebut dilaksanakan. Namun pada dasarnya tahapan yang ditempuh UT tidak berbeda dengan tahapan yang disarankan oleh Permen tersebut.

Transformasi dilakukan UT secara terus menerus untuk menyesuaikan visi, tujuan, sasaran, dan strategi UT dengan tuntutan pelanggan dan perubahan lingkungan eksternal. Penetapan visi UT pada tahun 1998 dapat disebut sebagai tonggak implementasi manajemen dengan output yang lebih terukur. Pada tahun 2001, upaya implementasi visi dilakukan mulai dengan merumuskan tujuan, sasaran UT. Transformasi dilakukan dengan pertama, membangun persepsi yang sama tentang tugas dan fungsi UT, dan mengembangkan budaya organisasi UT. Kedua, menyempurnakan struktur organisasi. Ketiga, mengubah mekanisme perencanaan dan pengendalian anggaran. Keempat, melengkapi sarana dan prasarana kerja. Kelima, mengimplementasikan sistem informasi, dan keenam, menransformasi dan meningkatkan sistem pengembangan sumber daya manusia.

Untuk memperoleh hasil yang maksimal, maka transformasi harus dilaksanakan secara terencana dan terprogram. Agar transformasi dapat berlangsung seperti yang diharapkan maka transformasi harus dikelola dengan baik. Mengelola perubahan/transformatasi bagi UT bukanlah hal yang mudah. Sebagai organisasi yang memiliki mahasiswa aktif sebanyak 433.763 mahasiswa yang belajar di empat fakultas dan Program Pascasarjana²⁵ yang tersebar di seluruh Indonesia dan luar negeri, UT berupaya melaksanakan transformasi secara bertahap dan konsisten. Tulisan ini akan

²⁵ UT dalam Angka periode 2014.1, <http://www.ut.ac.id/tentang-ut/ut-dalam-angka.html#fakultas>

mendeskripsikan dan menganalisis langkah-langkah UT dalam melakukan transformasi organisasinya.

B. Telaah Literatur

Dari telaah literature, terdapat tiga istilah yang digunakan untuk menyebut perubahan (change) yaitu change itu sendiri, reformasi, dan transformasi. Dalam literature organisasi publik, tiga istilah tersebut digunakan bergantian untuk menyebut perubahan. Sedangkan dalam literature bisnis istilah yang digunakan adalah *change*, setelah sebelumnya banyak menggunakan istilah pengembangan (development). Istilah pengembangan organisasi diperkenalkan oleh Lewin, Douglas, Blake, dan Beckhard pada tahun 1950. Istilah *change* diperkenalkan oleh Beckhard dan Worley pada tahun 1980-an,²⁶ yang melahirkan pendekatan manajemen strategik. Menurut Daft, perubahan adalah *the adoption of the new idea or behavior by an organization*²⁷.

Penggunaan istilah transformasi dan reformasi sering dikaitkan dengan politik atau kebijakan. Montgomery seperti dikutip oleh Ndue, menyatakan bahwa *administrative reform* merupakan *a political process designed to adjust the relationship between a bureaucracy and other element in society or within bureaucracy itself*.²⁸ Caiden menjelaskan *administrative reform* sebagai *artificial inducement of administrative transformation, against resistance*. Jika dibandingkan antara Caiden dan Ndue, mereka menggunakan istilah *administrative reform* untuk menyebut sebuah proses dalam melakukan perubahan. Ndue menggunakan *to adjust* sedangkan Caiden menggunakan istilah *administrative transformation* untuk menyebut *change*. Sedangkan Bainbridge menggunakan istilah *change* dan *transformation* secara bersamaan. Ia menulis buku dengan judul *Designing for Change: A Practical Guide to Business Transformation*. Menurut Bainbridge²⁹ *change* adalah *something we have to learn to live with, to structure and to manage. ...The change task is therefore not just about transformation to cope with current situation*³⁰, ...lebih lanjut Bainbridge menjelaskan *transformation*

²⁶ Ian Palmer, Richard Dunford, and Gib Akin, *Managing Organizational Change: A Multiple Perspective Approach*, Boston, McGraw-Hill, 2006. h.179.

²⁷ Richard L. Daft, *New Era of Management* (9th edition), Singapore, Cengage Learning Int'l Office. 2010. h.278.

²⁸ Paul N. Ndue, *Democratization, Good Governance, and Administrative Reform in Africa*, Paper of 26th African Association for Public Administration and Management (AAPAM) Annual Roundtable Conference, Kenya 7th-11th March, 2005.

²⁹ Colin Bainbridge, *Designing for Change: A Practical Guide to Business Transformation*, West Sussex, John Wiley and Sons. 1996.h.4.

³⁰ Ibid. h.18

*adalah a series of steps or activities which act on input and convert them into output*³¹. Menurut Bainbridge, transformasi adalah proses mengubah input menjadi output. Caiden, Ndue, dan Bainbridge memiliki pandangan yang sama tentang transformasi yaitu transformasi bekerja antara sisi input dan sisi output. Menurut Gouliart dan Kelly³², transformasi organisasi terdiri dari empat langkah besar yaitu *reframing, restructuring, revitalization, dan renewal*. Dari berbagai pendapat dimuka dapat disimpulkan bahwa change atau reform dilakukan melalui proses tranformasi.

Jika menggunakan pendekatan action research, tahapan perubahan adalah *diagnosing the organization, determining the desire future state, implementing action, evaluating the action, dan institutionalizing action research*.³³

C. Metode

Penulisan artikel ilmiah ini didasarkan pada data sekunder dan observasi. Data sekunder yang dianalisis adalah Laporan Rektor pada tahun 2001 – 2010 dan Memorandum Akhir Jabatan Rektor 2001-2009. Dokumen lainnya adalah proposal-proposal perubahan UT menjadi BLU juga dijadikan sumber pembahasan reformasi UT dan dokumen Rencana Strategis dan Rencana Operasional UT. Berdasarkan dokumen dan observasi, penulis mengkonstruksi reformasi yang dilakukan UT sejak tahun 2001 sampai 2014. Sumber lain adalah buku-buku tentang perkembangan UT, perkembangan unit-unit di UT maupun perkembangan UPBJ yang diterbitkan oleh UT. Data dari berbagai sumber tersebut kemudian direduksi, dikategorisasi, lalu dihubungkan, dan ditafsirkan.

D. Pembahasan

Dalam upaya menyehatkan organisasi agar UT dapat terus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan, UT secara terus menerus melakukan perubahan. Perubahan menggunakan pendekatan manajemen strategic dimulai pada tahun 1998 ketika UT menetapkan visinya untuk pertama kalinya. Pada tahun tersebut, pandangan internal UT tentang UT sebagai PT sumber dan PT pengelola belumlah tuntas. Sehingga desain

³¹ Ibid, h.22.

³² Francis J. Gouillart dan James N Kelly, *Transforming The Organization*, New York, McGraw-Hill, 1995. h.7.

³³ Gareth Jones, *Organizational Theory, Design and Change* (6th edition), Upper Sadle River, Pearson. h. 311-3124

pengembangan UT seperti berada dipersimpangan antara universitas sumber dan univertas pengelola. UT memiliki persoalan pada jatidiri. Pada tahun 2001, manajemen UT menetapkan bahwa UT merupakan universitas pengelola. Keputusan ini didasarkan pada bahwa UT memiliki jumlah mahasiswa sekitar 450 ribu dengan sebaran luas, sedangkan jumlah dosen dan tenaga kependidikan kurang dari 2000 orang. Disamping itu, kebijakan Pemerintah melalui Keppres No 41 Tahun 1984 tentang Pendirian UT bahwa UT harus bekerjasama dengan lembaga lain untuk menjalankan operasinya. Dengan demikian sejak awal memang UT sudah didesain sebagai PT pengelola. UT harus mengelola penulis soal, penulis bahan ajar, tutor, pengawas ujian, kelompok belajar, sekolah, dinas dan sebagainya.

Dalam rangka mengimplementasikan Visi 1998, pada tahun 2001-2010 program strategis yang pertama kali dilakukan oleh Rektor adalah membentuk budaya organisasi UT. Frame atau pandangan seluruh pegawai tentang UT disamakan. Budaya organisasi UT dibangun dengan melaksanakan nilai-nilai UT sebagai perguruan tinggi milik Pemerintah yang bertugas mengelola jaringan. Budaya kerja UT diarahkan pada terbentuknya budaya adaptif, fleksibel, *learning organization*, demokratis, bekerja dengan dituntun oleh visi dan tujuan, kualitas, dan kompetisi dengan mengembangkan prinsip-prinsip *total quality management* (TQM) dan *corporate and good governance* (CGG).

Lima langkah tersebut mampu meningkatkan budaya kerja pegawai UT. *Stakeholders* internal dan eksternal mampu diyakinkan tentang karakteristik khas PTJJ yang berbeda dengan PT tatap muka, sehingga UT harus dikelola secara berbeda pula. Hasilnya UT mampu membangun "brand" yang kuat sebagai PTJJ. Penilaian oleh International Council for Distance Education (ICDE) pada tahun 2004 menyebutkan UT telah menjadi *learning organization* dan audit kualitas tahun 2010 oleh ICDE menempatkan UT sebagai PTJJ yang telah berkelas dunia dalam penyelenggaraan PT. Penilaian ICDE yang menyatakan bahwa UT merupakan LO sejalan dengan Peraturan Presiden No 81 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa salah satu program reformasi adalah mentransform organisasi publik menjadi organisasi yang mampu mengelola pengetahuan.

Jika analisis pada perkembangan 10 tahun (2001-2010) perkembangan UT, nampak bahwa langkah awal untuk mentransformasi UT adalah diagnosis diperoleh informasi

bahwa masih terdapat perbedaan stakerholder internal terhadap UT. Dosen dan tenaga kependidikan tidak satu pandangan tentang UT. Transformasi tahap awal dilakukan dengan melakukan *reframing*. Proses *reframing* dilakukan dengan mengubah konsepsi dosen dan tenaga kependidikan tentang UT. Ini merupakan perubahan *mind* UT sebagai organisasi.

Perubahan lain adalah penetapan visi dan misi. Penetapan ini merupakan strategi *determining the desire future state*. Visi dan misi UT dipandang sebagai *future state* yang harus digunakan sebagai pengarah dalam bekerja. Dengan adanya visi dan misi, maka seluruh sumberdaya UT harus dialokasikan pada program dan kegiatan yang sesuai dengan visi dan misi UT.

Langkah berikutnya menurut Jones adalah *implementing action* atau mengimplementasikan tindakan. Gouillart dan Kelly memberi nama *restructuring*. *Implementing action* dan *restructuring* pada dasarnya langkah yang sama, yaitu melakukan transformasi untuk mencapai kinerja yang tinggi. Restructuring dilakukan dengan mengimplementasikan secara konsisten prinsip TQM dan GCG. Pelaksanaan prinsip TQM dan GCG dilaksanakan dengan melakukan penataan ulang tata kelola (governance) UT sebagai PTJJ dengan melakukan: (1) menyempurnakan struktur organisasi; (2) perubahan mekanisme perencanaan dan pengendalian anggaran; (3) melengkapi sarana dan prasarana kerja, baik di UT Pusat maupun UPBJJ-UT; (4) mengaplikasikan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk keperluan pengelolaan pekerjaan di UT; dan (5) membenahi administrasi kepegawaian dan peningkatan kompetensi pegawai.

Dengan diberlakukannya UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara maka organisasi UT kemudian menjadi Badan Layanan Umum. Agar operasional UT berkelanjutan maka UT harus mengikuti ketentuan UU No 17/2003 tersebut dengan mengubah status dari PTN menjadi BLU. UT menjadi BLU berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 0268/KMK.05/2011 tahun 2011, Universitas Terbuka (UT) sebagai instansi pemerintah menerapkan pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PK BLU). Perubahan status ini merupakan transformasi yang mendasar, terutama dalam pengelolaan keuangan. Pengelolaan keuangan ditransformasi dari pola sentralisasi ke pola dekonsentrasi. Sektor yang terkena dampak paling besar

dari transformasi UT dari PTN menjadi PK BLU adalah sektor keuangan. UT harus melakukan perubahan mendasar pada pengelolaan keuangan mulai dari perencanaan, penentuan tarif, penanggungjawab anggaran, format-format dokumen, pertanggungjawaban dan pengendalian anggaran. Keputusan menjadi BLU diambil dalam upaya melakukan revitalisasi dan renewal UT.

Revitalisasi dan renewal dilakukan dengan meningkatkan kemampuan SDM dengan memberikan kesempatan untuk belajar dan berkembang. Strategi pemberian tugas dan izin belajar dan pelatihan-pelatihan merupakan upaya untuk merevitalisasi SDM UT. Proses Revitalisasi dan renewal memerlukan dukungan faktor motivasional. Untuk itu UT mengupayakan remunerasi bagi seluruh pegawai. Pemberian remunerasi didasarkan pada Keputusan Menteri Keuangan Nomor 385/KMK.05/2014 Tentang Penetapan Remunerasi Bagi Penjabat Pengelola, Dewan Pengawas, dan Pegawai Badan Layanan Umum Universitas Terbuka pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Dengan memperhatikan uraian di muka nampak bahwa melakukan perubahan organisasi bukanlah hal yang mudah. Diperlukan langkah yang terencana dan sistematis mulai dari penyatuan visi sampai kepada revitalisasi dan renewing dengan meningkatkan spirit organisasi.

Dengan selalu melakukan penyesuaian sesuai dengan perubahan lingkungan, UT sebagai organisasi public tetap sustain dan berkembang.

E. Kesimpulan dan Saran

Perubahan organisasi adalah suatu keniscayaan. Organisasi harus melakukan perubahan agar tidak terpuruk, UT melakukan perubahan terencana dengan menggunakan pendekatan manajemen strategic sejak tahun 1998. Perubahan yang dilakukan pada tahap awal adalah melakukan penyamaan persepsi untuk memperoleh gambaran yang sama tentang masa depan UT. Bersamaan dengan itu, dilakukan penataan ulang tata kelola (governance) UT sebagai PTJJ. Penataan ulang dilakukan dengan (1) menyempurnakan struktur organisasi; (2) perubahan mekanisme perencanaan dan pengendalian anggaran; (3) melengkapi sarana dan prasarana kerja, baik di UT Pusat maupun UPBJJ-UT; (4) mengaplikasikan teknologi informasi dan komunikasi (TIK)

untuk keperluan pengelolaan pekerjaan di UT; dan (5) membenahi administrasi kepegawaian dan peningkatan kompetensi pegawai.

Perubahan mendasar setelah tahun 2010 adalah perubahan UT menjadi BLU, keputusan Menkeu tentang Remunerasi UT, dan perubahan struktur organisasi UT yang saat ini usulan perubahannya sudah berada di kantor Kementerian Penertiban Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Perubahan terus menerus ini ditujukan agar UT selalu dinamis dan tumbuh.

Berdasarkan deskripsi di muka bahwa untuk melakukan perubahan, UT harus merencanakan dengan matang, menilai kembali seluruh produknya, membaca kembali visi, misi dan sasaran organisasi. Tujuannya adalah agar tak ada pegawai yang ketinggalan.

Daftar Pustaka

- Bainbridge, Colin, (1996). *Designing for Change: A Practical Guide to Business Transformation*, West Sussex, John Wiley and Sons.
- Daft, Richard L. (2010). *New Era of Management* (9th edition), Singapore, Cengage Learning Int'l Office.
- Gouillart, Francis J. dan James N Kell. (1995). *Transforming The Organization*, New York, McGraw-Hill.
- Jones, Gareth. (2010). *Organizational Theory, Design and Change* (6th edition), Upper Sadle River, Pearson.
- Ndue, Paul N. (2005). *Democratization, Good Governance, and Administrative Reform in Africa*, Paper of 26th African Association for Public Administration and Management (AAPAM) Annual Roundtable Conference, Kenya 7th-11th March.
- Palmer, Ian, Richard D., and Gib A. (2006), *Managing Organizational Change: A Multiple Perspective Approach*, Boston, McGraw-Hill
- Universitas Terbuka, Memorandum Akhir Jabatan Rektor 2005-2009, tidak diterbitkan.
- Universitas Terbuka, Rencana Strategi Bisnis. 2013. tidak diterbitkan.
- Universitas Terbuka, Usulan Remunerasi UT, 2014, tidak diterbitkan
- UT dalam Angka periode 2014.1, <http://www.ut.ac.id/tentang-ut/ut-dalam-angka.html#fakultas>