



## Transisi Kelembagaan dan Manajemen Perubahan SDM Kementerian Haji Umrah Pamekasan

Ahmad Baikuni<sup>1\*</sup>, Achmad Fathor Rosyid<sup>2</sup> & Zaki Al Mubarok<sup>3</sup>

<sup>1</sup>IAI Miftahul Ulum, Pamekasan, Indonesia

<sup>2</sup>Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq, Jember, Indonesia

<sup>3</sup>Universitas Islam Ibrahimy, Banyuwangi, Indonesia

\*baikunia@gmail.com

### ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis manajemen perubahan sumber daya manusia pada fase awal pembentukan Kementerian Haji dan Umrah sebagai organisasi publik baru hasil pemekaran dari Kementerian Agama. Fokus kajian meliputi strategi transisi aparatur, pembentukan budaya kerja serta identitas kelembagaan baru, dan respons pegawai terhadap dinamika perubahan. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif dengan desain studi kasus tunggal di Kantor Kementerian Haji dan Umrah Kabupaten Pamekasan. Data diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dengan 10 informan, observasi partisipatif selama tiga bulan pertama masa transisi, serta analisis dokumen. Temuan menunjukkan bahwa fase *unfreezing* ditandai oleh kebingungan peran dan identitas. Upaya manajemen dilakukan melalui komunikasi pimpinan dan penataan ulang tugas, namun terkendala kekurangan pegawai yang sementara diatasi dengan tenaga magang. Respons aparatur terbagi menjadi tiga pola: adaptif aktif, adaptif pasif, dan resisten laten. Kepemimpinan transisional serta nilai religius terbukti mempercepat proses *refreezing* dan meminimalkan dampak negatif perubahan. **Kata Kunci:** Kementerian Haji dan Umrah; manajemen perubahan SDM; nilai religious; transisi kelembagaan.

### ABSTRACT

*This study analyzes human resource change management during the early phase of establishing the Ministry of Hajj and Umrah as a new public organization resulting from the division of the Ministry of Religious Affairs. The focus includes personnel transition strategies, the formation of work culture and new institutional identity, and employee responses to change dynamics. A qualitative single-case study was conducted at the Ministry of Hajj and Umrah Office in Pamekasan Regency. Data were obtained through semi-structured interviews with ten informants, participatory observation during the first three months of transition, and document analysis. Findings show that the unfreezing phase was marked by confusion of roles and identity. Managerial efforts were carried out through leadership communication and task restructuring, yet constrained by staff shortages temporarily addressed with interns. Employee responses formed three patterns: active adaptation, passive adaptation, and latent resistance. Transitional leadership and religious values accelerated the refreezing process and minimized negative impacts of change.*

**Keywords:** Human Resources change management; institutional transition; Ministry of Hajj and Umrah; religious values.

## PENDAHULUAN

Perubahan organisasi pada sektor publik kontemporer semakin menegaskan pentingnya kesiapan aparatur, kepemimpinan perubahan, dan kapasitas adaptif sebagai faktor keberhasilan implementasi restrukturisasi. Studi terbaru menunjukkan bahwa *managerial climate*, *adaptability* (Iswandari & Pusparini, 2023; Yean et al., 2022), dan *trust in leadership* memiliki pengaruh signifikan terhadap *readiness to change* aparatur sipil dalam organisasi publik (Engida et al., 2022).

Perubahan organisasi merupakan keniscayaan dalam dinamika sektor publik modern, misalnya ketika pemerintah melakukan restrukturisasi kelembagaan untuk meningkatkan efektivitas pelayanan. Pembentukan Kementerian Haji dan Umrah melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 92 Tahun 2025 merupakan hasil pemekaran kelembagaan dari Kementerian Agama. Perubahan ini berlangsung cepat, bersifat top-down, dan berdampak langsung pada struktur, sistem kerja, serta perilaku aparatur. Di Kabupaten Pamekasan, misalnya, Kantor Kementerian Haji dan Umrah telah memiliki gedung sendiri meskipun berada dalam satu kompleks dengan Kantor Kementerian Agama. Namun demikian, identitas kelembagaan sudah berganti dengan nama dan logo kementerian baru, sementara sistem prosedur operasional standar (SOP) dan tata kerja belum sepenuhnya terbentuk. Kondisi transisi ini menimbulkan kebingungan di kalangan ASN, terutama dalam menjalankan tugas sehari-hari serta membangun koordinasi antara kantor kabupaten, provinsi, dan pusat.

Kajian terdahulu mengenai manajemen perubahan sektor publik umumnya berfokus pada reformasi birokrasi dan perubahan kebijakan makro. Namun, studi yang secara khusus mengulas manajemen perubahan SDM pada fase awal pembentukan organisasi publik baru, khususnya yang bergerak di bidang pelayanan keagamaan, masih terbatas. Celah ini penting karena organisasi baru menghadapi tantangan ganda: membangun legitimasi struktural sekaligus memastikan kesiapan SDM untuk menjalankan fungsi baru.

Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa manajemen perubahan di organisasi sektor publik mulai bergeser dari fokus pada reformasi birokrasi berskala besar menuju pendekatan yang lebih mikro, dengan perhatian khusus pada dinamika sumber daya manusia (SDM). Literatur mutakhir menegaskan bahwa keberhasilan perubahan tidak lagi hanya ditentukan oleh restrukturisasi formal, tetapi juga oleh kesiapan psikologis pegawai, komitmen terhadap perubahan, resilience, dan kemampuan adaptasi terhadap sistem kerja baru. Penelitian Verdorfer & van Ginkel (2024) menunjukkan bahwa perubahan pada organisasi publik berisiko tinggi sangat dipengaruhi oleh *negative affect* yang dapat meningkatkan overload kerja dan kesalahan, tetapi kondisi tersebut dapat

diminimalkan melalui penguatan *normative commitment* pegawai. Temuan ini diperkuat oleh Kim et al. (2024) serta Plimmer et al. (2022) yang menegaskan bahwa praktik HRM, iklim inovasi, dan kepemimpinan berperan penting dalam membangun *employee resilience* dan *managerial resilience*, khususnya ketika organisasi publik menghadapi restrukturisasi dan perubahan berkelanjutan.

Pada level yang lebih struktural, sejumlah penelitian memperlihatkan bahwa perubahan SDM di sektor publik harus ditopang oleh institusionalisasi sistem kerja baru. Pradana et al. (2023) menunjukkan bahwa inovasi publik hanya akan berkelanjutan apabila diintegrasikan ke dalam SOP, rutinitas, dan perilaku aparatur. Sejalan dengan itu, Zolak Poljašević et al. (2025) menegaskan bahwa reformasi HR sektor publik sering menghadapi *institutional inertia*, politisasi, dan resistensi budaya lama, yang memperlambat integrasi sistem baru. Perspektif ini diperluas oleh Munna et al. (2023) yang menunjukkan bahwa transformasi HR sektor publik pasca disrupsi teknologi sangat dipengaruhi oleh upskilling, redesign workflow, dan digital HR processes, sehingga perubahan SDM tidak hanya terkait kompetensi individu, tetapi juga menyangkut pembentukan arsitektur kerja baru yang lebih adaptif dan terdigitalisasi.

Dari perspektif perilaku organisasi, penelitian Zona (2020) serta Maolani (2023) menegaskan bahwa *readiness for change*, keterbukaan terhadap perubahan, dukungan pimpinan, dan leadership transformasional merupakan faktor utama yang mempercepat adaptasi aparatur terhadap perubahan organisasi. Hal ini semakin diperkuat oleh David et al. (2024) yang menunjukkan bahwa dalam paradigma *future of work*, sektor publik membutuhkan adaptabilitas digital, komunikasi internal yang kuat, serta kompetensi intrapreneurial untuk menghadapi pola kerja baru. Selain itu, Judi et al. (2024) menambahkan bahwa *organizational readiness*, *innovation capability*, dan leadership merupakan fondasi penting bagi keberlanjutan perubahan dalam organisasi publik, terutama pada fase transisi awal ketika struktur dan budaya kerja masih dalam proses pembentukan.

Secara sintesis, studi literatur memperlihatkan tiga kecenderungan utama. Pertama, perubahan organisasi sektor publik semakin dipahami sebagai proses *human-centered change*, dengan penekanan pada komitmen, resilience, dan kesiapan pegawai. Kedua, keberhasilan perubahan sangat bergantung pada institusionalisasi sistem kerja baru melalui SOP, teknologi, dan struktur formal. Ketiga, resistensi perubahan masih menjadi isu dominan, terutama ketika organisasi menghadapi transisi kelembagaan dan pergeseran budaya kerja. Namun demikian, sebagian besar penelitian tersebut masih berfokus pada organisasi publik yang telah mapan, seperti pemerintah daerah, instansi layanan umum, dan lembaga administratif yang sudah memiliki struktur stabil. Oleh karena itu, masih terdapat ruang kajian yang signifikan terkait manajemen perubahan SDM pada fase awal pembentukan

organisasi publik baru, khususnya kementerian yang bergerak di bidang pelayanan keagamaan, di mana tantangan perubahan tidak hanya menyangkut adaptasi pegawai, tetapi juga pembentukan identitas organisasi, integrasi budaya kerja baru, dan legitimasi layanan sejak fase embrional organisasi.

Berbeda dari penelitian terdahulu yang menitikberatkan perubahan pada organisasi publik yang sudah eksis, studi ini memfokuskan perhatian pada manajemen perubahan SDM pada fase awal pembentukan kementerian baru, yakni Kementerian Haji dan Umrah, yang lahir dari proses pemekaran Kementerian Agama RI. Fase awal ini merupakan periode yang sangat krusial karena organisasi tidak hanya menghadapi persoalan adaptasi pegawai, tetapi juga transisi ASN dari kementerian induk, redefinisi peran dan jabatan, pembentukan identitas organisasi baru, integrasi budaya kerja, serta pembangunan legitimasi layanan keagamaan kepada publik dan yang juga tidak kalah penting adalah dukungan politik. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan kebaruan pada level konteks, fase perubahan, dan karakter layanan, karena menempatkan perubahan SDM dalam organisasi publik baru yang bergerak pada pelayanan keagamaan sebagai locus analisis. Penelitian ini berbeda karena menyoroti fase awal pembentukan kementerian baru, di mana aparatur harus beradaptasi sekaligus membangun identitas kelembagaan dan legitimasi layanan sejak hari pertama.

Berangkat dari *state of the art* dan gap tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menjawab pertanyaan utama: bagaimana manajemen perubahan SDM dikelola pada fase awal pembentukan Kementerian Haji dan Umrah sebagai organisasi publik baru? Secara lebih spesifik, pertanyaan penelitian dapat diturunkan pada aspek: (1) bagaimana strategi penataan dan transisi SDM dari Kantor Kementerian Agama Pamekasan ke Kantor Kementerian Haji dan Umrah Pamekasan, (2) bagaimana organisasi membangun budaya kerja dan identitas kelembagaan baru, serta (3) bagaimana resistensi, kesiapan, dan adaptasi pegawai memengaruhi kualitas layanan haji dan umrah pada fase awal pembentukan kementerian.

Penelitian ini bertujuan menjawab bagaimana karakter perubahan organisasi akibat pemekaran kelembagaan, bagaimana strategi manajemen perubahan SDM dijalankan, bagaimana respons aparatur terbentuk, serta bagaimana kepemimpinan dan budaya religius memengaruhi keberhasilan transisi. Dengan demikian, artikel ini berkontribusi pada teori manajemen perubahan dalam konteks organisasi publik berbasis nilai. Kebaruan artikel terletak pada integrasi tiga level analisis—fase perubahan organisasi, praktik manajemen perubahan, dan respons psikologis aparatur—dalam satu studi kasus yang kontekstual. Posisi ini memperkuat kontribusi tidak hanya secara empiris, tetapi juga secara konseptual dalam pengembangan studi manajemen dakwah dan organisasi publik berbasis nilai.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus

tunggal. Lokasi penelitian adalah Kantor Kementerian Haji dan Umrah di Pamekasan, yang merupakan salah satu unit kerja tingkat kabupaten yang bertransisi langsung dari Kementerian Agama Kabupaten Pamekasan pasca pemekaran kelembagaan. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara semi-terstruktur terhadap 10 informan yang dipilih secara purposif, meliputi kepala kantor, kepala seksi pelayanan haji dan umrah, serta aparatur yang mengalami mutasi dari Kementerian Agama. Observasi partisipatif dilakukan pada desember 2025 – februari 2026 (pasca pelantikan 28 november 2025), ditambah analisis dokumen kebijakan, SOP, dan surat keputusan mutasi. Data dianalisis menggunakan model interaktif Miles & Huberman melalui tahap kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Keabsahan data diuji dengan triangulasi sumber dan metode.

## LANDASAN TEORITIS

Bagian ini menguraikan tiga landasan teoretis utama yang digunakan untuk menganalisis manajemen perubahan sumber daya manusia pada fase awal pembentukan Kementerian Haji dan Umrah, yaitu model perubahan Kurt Lewin, model perubahan John P. Kotter, serta konsep *readiness to change*. Ketiga perspektif ini diintegrasikan untuk membaca dinamika perubahan pada level makro struktural, level manajerial, dan level mikro respons psikologis aparatur secara simultan.

Model perubahan Kurt Lewin membagi proses perubahan ke dalam tiga tahap—*unfreezing*, *changing*, dan *refreezing*—dan hingga kini masih sering dijadikan rujukan utama dalam studi organisasi. Dalam tinjauan kritisnya, Burnes (2020) menegaskan bahwa meskipun telah banyak dikritik karena linearitasnya, model Lewin tetap relevan untuk memahami perubahan berskala besar di organisasi publik karena kesederhanaannya dalam memetakan transisi dari kondisi lama ke kondisi baru.

Fase *unfreezing* menggambarkan saat pola kerja lama mulai ditinggalkan akibat tekanan eksternal atau internal, seperti pemekaran kelembagaan. Fase *changing* adalah periode transisi di mana struktur, sistem, dan perilaku baru mulai diujicobakan. Fase *refreezing* terjadi ketika pola baru telah mengendap menjadi rutinitas dan identitas organisasi yang stabil. Dalam konteks Kementerian Haji dan Umrah yang lahir dari pemekaran Kementerian Agama, model ini membantu menjelaskan bagaimana aparatur mengalami disorientasi awal (*unfreezing*), proses adaptasi terhadap tugas dan struktur baru (*changing*), serta upaya membangun stabilitas layanan (*refreezing*). Namun, sebagaimana dikritik oleh para peneliti kontemporer, fase *refreezing* dalam organisasi publik modern cenderung tidak

pernah sempurna karena tuntutan lingkungan yang terus berubah (Haug et al., 2024).

Untuk melengkapi keterbatasan model Lewin yang terlalu makro dan linear, penelitian ini juga menggunakan model perubahan Kotter yang lebih menekankan pada aspek kepemimpinan dan manajerial. Model Kotter menjelaskan delapan langkah perubahan, mulai dari membangun rasa urgensi hingga melembagakan hasil. Dalam konteks sektor publik, tahapan ini membantu memahami bagaimana pimpinan menciptakan arah baru sekaligus menjaga komitmen pegawai.

Studi Holten et al. (2020) terhadap 2.120 responden di organisasi publik dan privat Denmark membuktikan bahwa *change leadership* (informasi, komunikasi, pelibatan, dan dukungan) serta *change management* (alasan dan kompetensi untuk berubah) sama-sama memprediksi pengalaman perubahan positif. Namun, penelitian tersebut juga menemukan bahwa pegawai sektor publik melaporkan pengalaman dan konsekuensi perubahan yang kurang positif dibandingkan rekan mereka di sektor privat, yang menunjukkan pentingnya pendekatan kepemimpinan yang lebih suportif dalam konteks pemerintahan.

Kalbermatten (2024) dan Kjeldsen & Van der Voet (2021) dalam tinjauan mereka menegaskan bahwa tidak ada gaya kepemimpinan tunggal yang cocok untuk semua jenis perubahan; kepemimpinan transformasional lebih efektif untuk perubahan terencana, sementara kepemimpinan terdistribusi lebih sesuai untuk perubahan yang muncul secara emergen. Dalam kasus pembentukan kementerian baru, kepemimpinan transisional yang komunikatif dan adaptif menjadi kunci untuk mengurangi ambiguitas peran dan membangun kepercayaan kolektif. Komunikasi yang efektif akan meningkatkan transparansi dalam urgensi perubahan, implikasinya terhadap organisasi dimasa yang akan datang.

Selain dua model di atas, penelitian ini juga menggunakan konsep *readiness to change* untuk menjelaskan variasi respons aparaturnya terhadap perubahan. Menurut Weiner et al. (2020) *readiness to change* mencakup dua hal penting: komitmen untuk berubah dan keyakinan bersama bahwa perubahan bisa dijalankan. Dalam praktiknya, hal ini terlihat dari sejauh mana pegawai percaya diri menghadapi sistem kerja baru.

Dalam tinjauan sistematisnya, Dev & Shidhaye (2024) mengidentifikasi tiga level determinan *readiness to change*: level individu (pengalaman kerja, toleransi terhadap ambiguitas, persepsi manfaat perubahan), level kelompok (norma deskriptif dan injungtif dalam unit kerja), serta level organisasi (iklim implementasi, dukungan organisasi, keadilan prosedural). Penelitian Olafsen et al. (2021) pada organisasi publik Norwegia menunjukkan bahwa budaya organisasi yang fleksibel memiliki hubungan positif dengan *change self-efficacy* dan komitmen afektif terhadap perubahan, yang merupakan *gold standard of change commitment*.

Sementara itu, Verdorfer & Van Ginkel (2024) dalam studi tentang adaptasi terhadap perubahan di konteks *high-reliability* sektor publik (seperti layanan haji dan umrah) menemukan bahwa *negative affect* akibat perubahan dapat meningkatkan overload kerja dan kesalahan, tetapi kondisi tersebut dapat diminimalkan melalui penguatan *normative commitment* pegawai. Temuan ini sangat relevan mengingat Kementerian Haji dan Umrah menangani layanan yang menyangkut keselamatan dan kenyamanan jemaah.

Dengan menggabungkan ketiga perspektif—Lewin, Kotter, dan *readiness to change*—penelitian ini tidak hanya menggambarkan proses perubahan, tetapi juga menjelaskan mengapa strategi tertentu berhasil atau gagal. Model Lewin digunakan untuk memetakan fase perubahan struktural dari pemekaran kelembagaan hingga terbentuknya stabilitas baru. Model Kotter digunakan untuk membaca praktik manajerial, khususnya komunikasi urgensi, pemberdayaan aparatur, dan penguatan sistem kerja baru. Konsep *readiness to change* digunakan untuk menjelaskan variasi respons aparatur pada level individual, kelompok, dan organisasi.

Dengan kerangka ini, penelitian ini tidak hanya menjawab bagaimana manajemen perubahan SDM dikelola di Kementerian Haji dan Umrah, tetapi juga mengapa strategi tertentu berhasil atau tidak, dengan mempertimbangkan faktor kepemimpinan, budaya religius, dan kesiapan psikologis aparatur. Kebaruan teoretis artikel ini terletak pada aplikasi kerangka integratif tersebut pada fase awal pembentukan organisasi publik baru berbasis pelayanan keagamaan, yang masih jarang mendapat perhatian dalam literatur manajemen perubahan arus utama (Kalbermatten, 2024; Verlinden et al., 2023).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada fase awal pembentukan organisasi, kondisi objektif menunjukkan adanya perubahan cepat pada struktur kewenangan, pembagian tugas, dan mekanisme koordinasi. Aparatur yang sebelumnya bekerja dalam sistem lama (sebagai bagian dari Seksi Haji dan Umrah di lingkungan Kementerian Agama Kabupaten Pamekasan) menghadapi ketidakjelasan peran, penyesuaian SOP, dan tuntutan kompetensi baru. Situasi ini menunjukkan bahwa pembentukan organisasi publik baru selalu diawali oleh fase disrupsi sebelum stabilitas baru terbentuk.

### Dinamika Perubahan pada Fase *Unfreezing*

Pemekaran kelembagaan yang mengubah Direktorat Haji dan Umrah menjadi Kantor Kementerian Haji dan Umrah menciptakan ketidakpastian yang kuat di kalangan aparatur. Seorang informan mengungkapkan: “Dulu kami bagian dari

Kemenag, semua aturan dan SOP mengikuti Kemenag. Sekarang kami berdiri sendiri, tapi petunjuk teknis dari pusat belum turun. Kami bingung mau mengacu ke mana” (Informan A, wawancara 10 Februari 2026). Kondisi serupa juga dialami oleh aparaturnya pelaksana: “Saya sudah 15 tahun di direktorat. Tiba-tiba kami dipisah. Kantor masih nebeng di gedung lama, tapi stempel dan kop surat sudah pakai nama kementerian baru. Banyak yang masih bingung” (Informan B, wawancara 12 Februari 2026).

Perubahan struktur formal menyebabkan sebagian aparaturnya kehilangan referensi kerja lama, sementara prosedur baru belum sepenuhnya mapan. Dalam observasi peneliti pada minggu-minggu awal pasca pemekaran, terlihat bahwa rapat koordinasi seringkali berlangsung lebih lama karena peserta masih mencari format dan mekanisme kerja dan pengambilan keputusan yang baru. Beberapa staf terlihat membawa dokumen lama dari Kementerian Agama sebagai acuan sementara, meskipun secara formal dokumen tersebut tidak lagi sepenuhnya berlaku.

Dalam perspektif model perubahan Kurt Lewin, kondisi ini merepresentasikan fase *unfreezing*, yaitu terbukanya pola lama akibat tekanan perubahan kelembagaan. Hussain et al. (2018) menegaskan bahwa fase *unfreezing* terjadi ketika kekuatan eksternal atau internal mendorong individu atau kelompok untuk melepaskan rutinitas yang telah mengakar. Pada fase ini, resistensi tidak selalu muncul secara terbuka, tetapi lebih banyak dalam bentuk kebingungan peran, kehati-hatian berlebihan, dan kecenderungan mempertahankan rutinitas lama. Temuan ini sejalan dengan penelitian Verlinden et al. (2023) yang menunjukkan bahwa kompleksitas perubahan yang tinggi pada organisasi publik berkorelasi dengan penurunan kejelasan peran aparaturnya.

Berbeda dengan asumsi model Lewin yang menganggap *unfreezing* sebagai fase yang relatif pendek, penelitian ini menemukan bahwa fase ini dapat berlangsung lebih lama—sekitar dua hingga tiga bulan—karena aparaturnya tidak hanya harus melepas prosedur kerja, tetapi juga identitas kelembagaan yang telah mengakar. Seorang informan mengakui: “Kami bangga dulu jadi bagian Kemenag. Sekarang harus membangun dari nol lagi, rasanya kehilangan. Apalagi kami tidak lagi menggunakan logo lama” (Informan C, wawancara 15 Februari 2026). Hal ini memperkaya pemahaman tentang *unfreezing* dalam konteks pemekaran organisasi publik berbasis nilai, di mana aspek psikologis dan identitas memainkan peran yang tidak kalah penting dibandingkan aspek struktural.

## **Praktik Manajemen Perubahan SDM**

Temuan penelitian menunjukkan bahwa strategi manajemen perubahan SDM di Kantor Kementerian Haji dan Umrah Kabupaten Pamekasan berpusat pada tiga

aktivitas utama: komunikasi pimpinan, penataan ulang peran, dan penyesuaian sistem kerja yang sebelumnya terintegrasi dengan Kemenag. Komunikasi dilakukan melalui rapat rutin mingguan dan sosialisasi kebijakan secara berjenjang, baik dari pusat maupun dari pimpinan kabupaten. Seorang kepala seksi menjelaskan: “Setiap Senin pagi, bapak kepala kantor selalu mengingatkan bahwa sekarang kita sudah bukan direktorat lagi. Kita adalah kementerian sendiri. Beliau juga membuka ruang diskusi bagi kami yang masih bingung dengan tugas baru” (Informan D, wawancara 18 Februari 2026).

Selain komunikasi, penataan ulang peran dilakukan dengan menyusun deskripsi tugas tertulis yang secara eksplisit memisahkan fungsi yang dulu menjadi satu dengan Kemenag. Aparatur yang sebelumnya menangani haji di direktorat tetap diberikan tanggung jawab serupa, tetapi dengan mekanisme koordinasi yang berbeda—tidak lagi melalui Kemenag kabupaten, tetapi langsung ke Kementerian Haji dan Umrah provinsi dan pusat. Seorang informan menuturkan: “Saya tetap mengurus haji, tapi sekarang laporannya tidak hanya ke kepala kantor, tetapi juga harus ke provinsi. Ada tambahan prosedur, tapi kami paham itu untuk perbaikan” (Informan E, wawancara 20 Februari 2026).

Kekurangan pegawai dan pemanfaatan tenaga magang. Tantangan lain yang ditemukan dalam penelitian ini adalah ketidaksesuaian antara beban kerja pasca pemekaran dengan jumlah pegawai yang tersedia. Kantor Kementerian Haji dan Umrah Kabupaten Pamekasan hanya memiliki sekitar 60 persen dari kebutuhan pegawai ideal. Akibatnya, aparatur mengalami peningkatan beban kerja yang signifikan. Seorang informan mengungkapkan: “Pekerjaan di kementerian baru jauh lebih banyak daripada saat masih di Kemenag. Kami harus mengerjakan laporan yang dulu ditangani oleh beberapa orang, sekarang hanya satu dua orang” (Informan K, wawancara 8 Februari 2026).

Untuk mengatasi kondisi ini, pimpinan kantor mengambil langkah tidak formal dengan memanfaatkan mahasiswa yang sedang menjalani praktik magang. Para mahasiswa diminta membantu menyelesaikan tugas-tugas administratif seperti entri data, penatausahaan dokumen keimigrasian, dan pengarsipan dokumen. Seorang staf mengakui: “Kami sangat terbantu dengan adanya magang. Tanpa mereka, mungkin pekerjaan kami tidak selesai tepat waktu. Mereka seperti tenaga tambahan yang sangat kami butuhkan” (Informan L, wawancara 10 Februari 2026).

Konfirmasi dari pihak universitas: permintaan perpanjangan magang. Temuan tentang beban kerja yang tinggi dan ketergantungan pada tenaga magang tidak hanya bersumber dari pegawai. Penelitian ini juga mewawancarai pihak Perguruan Tinggi yang mengirimkan mahasiswa magang untuk melakukan triangulasi data. Dosen Pembimbing Lapangan dari IAI Miftahul Ulum Pamekasan

mengungkapkan bahwa kepala kantor Kementerian Haji dan Umrah Pamekasan meskipun tidak secara resmi mengajukan permintaan perpanjangan masa magang. “Awalnya kesepakatan magang hanya satu bulan. Namun setelah berjalan dua minggu, Pak Kepala menghubungi kami dan meminta agar mahasiswa bisa ditambah waktunya. Beliau beralasan karena pekerjaan di kementerian sangat banyak dan pegawai kewalahan. Kami menyetujui sebagai karena juga demi pengalaman mahasiswa” (Rifki, wawancara 20 Februari 2026).

Informasi dari IAI Miftahul Ulum Pamekasan ini mengonfirmasi bahwa kekurangan pegawai bukan sekadar keluhan subjektif pegawai, tetapi realitas yang diakui hingga level pengambil keputusan. Lebih jauh, tindakan kepala kantor yang secara proaktif mengajukan perpanjangan magang menunjukkan bahwa kepemimpinan transisional tidak hanya berperan dalam komunikasi dan *sensegiving*, tetapi juga dalam mencari solusi praktis di luar mekanisme formal (seperti usulan penambahan pegawai ke pusat yang membutuhkan waktu lama).

Analisis teoretis. Dalam perspektif model perubahan Kotter, praktik manajemen perubahan di atas memperlihatkan pentingnya langkah-langkah awal seperti penciptaan rasa urgensi dan komunikasi visi perubahan. Holten et al. (2020) dalam penelitiannya terhadap organisasi publik Denmark menemukan bahwa *change leadership* yang mencakup informasi, komunikasi, pelibatan, dan dukungan merupakan faktor penting terhadap pengalaman perubahan positif. Namun, penelitian ini juga mengingatkan bahwa pegawai sektor publik cenderung melaporkan pengalaman perubahan yang kurang positif dibandingkan sektor privat.

Temuan di Pamekasan menunjukkan bahwa meskipun komunikasi berjalan intensif, masih ada aparatur yang merasa kurang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan perubahan. Seorang informan mengeluh: “Kami hanya diberi tahu, tidak pernah diajak berpikir bersama. Semua kebijakan sudah ditentukan dari pusat dan provinsi.” (Informan F, wawancara 22 Februari 2026). Hal ini mengindikasikan bahwa praktik manajemen perubahan masih cenderung top-down dan belum sepenuhnya mengadopsi prinsip pemberdayaan yang disarankan Kotter.

Kalbermatten (2024) menegaskan bahwa manajer publik perlu merancang intervensi yang menargetkan baik faktor individu maupun organisasi secara simultan, termasuk memberikan ruang partisipasi bagi aparatur di lini depan. Temuan tentang kekurangan pegawai dan ketergantungan pada tenaga magang memperkuat argumen Verdorfer & van Ginkel (2024) bahwa negative affect akibat perubahan dapat meningkat seiring beban kerja, namun kondisi tersebut dapat diminimalkan melalui sumber daya tambahan—meskipun bersifat sementara dan informal. Permintaan perpanjangan magang oleh kepala kantor

dapat dibaca sebagai bentuk *coping mechanism* di tingkat manajerial untuk mengatasi *work overload* yang tidak segera bisa dijawab dengan rekrutmen pegawai baru karena panjangnya birokrasi kepegawaian.

Ke depan, ketergantungan pada tenaga magang perlu dievaluasi karena tidak dapat menjadi solusi permanen dalam manajemen perubahan SDM sektor publik. Dengan demikian, praktik manajemen perubahan SDM di fase awal pembentukan kementerian di tingkat kabupaten ini masih menghadapi tantangan untuk menyeimbangkan antara kepatuhan terhadap arahan pusat, kebutuhan lokal, serta ketersediaan sumber daya manusia yang memadai.

### **Respons Aparatur terhadap Perubahan**

Respons aparatur terhadap perubahan tidak homogen. Penelitian ini mengidentifikasi tiga pola respons: adaptif aktif, adaptif pasif, dan resisten laten. Kelompok adaptif aktif menunjukkan antusiasme tinggi dalam mempelajari tugas baru, membangun pola koordinasi baru, dan memperluas kapasitas kerja. Mereka umumnya adalah pegawai yang relatif baru (masa kerja kurang dari 10 tahun) atau memiliki pengalaman kerja di luar Kemenag. Seorang informan dari kelompok ini menyatakan: “Saya justru senang dengan perubahan ini. Saya sudah ikut dua kali pelatihan daring tentang sistem informasi haji terpadu yang diselenggarakan oleh kementerian” (Informan G, wawancara 25 Februari 2026).

Kelompok adaptif pasif yang menerima perubahan tanpa perlawanan, tetapi juga tanpa inisiatif berlebih. Mereka cenderung mengikuti arahan pimpinan secara patuh, tetapi tidak mencari peluang untuk berkembang. Seorang informan mengaku: “Ya ikuti saja apa kata atasan. Yang penting tugas selesai. Tidak perlu macam-macam. Lagi pula kami sudah biasa berganti aturan waktu di Kemenag” (Informan H, wawancara 27 Februari 2026). Sementara itu, kelompok resisten laten menunjukkan kepatuhan minimal, sering terlambat dalam menyelesaikan tugas baru, dan secara terbuka menyatakan preferensi terhadap pola kerja lama. Kelompok ini didominasi oleh aparatur dengan masa kerja lebih dari 20 tahun. “Dulu di Kemenag lebih enak, semuanya sudah teratur. Sekarang malah ribet, banyak laporan tambahan yang tidak jelas gunanya. Lagi pula, urusan haji dan umrah kan tetap bagian dari agama, kenapa harus dipisah?” (Informan I, wawancara 29 Februari 2026).

Dalam konsep *readiness to change* yang dikemukakan Weiner et al. (2020), variasi respons ini mencerminkan perbedaan tingkat komitmen terhadap perubahan (*change commitment*) dan keyakinan kolektif terhadap kemampuan untuk berubah (*change efficacy*). Mathur et al. (2023) menjelaskan bahwa determinan *readiness to change* pada level individu meliputi pengalaman kerja, toleransi terhadap ambiguitas, dan persepsi manfaat perubahan. Temuan penelitian ini mendukung

hal tersebut: informan dengan masa kerja di bawah 10 tahun cenderung lebih adaptif aktif, sementara yang memiliki masa kerja di atas 20 tahun cenderung resisten laten. Selain itu, aparatur yang mempersepsikan pemekaran sebagai peluang promosi atau pengembangan karir menunjukkan kesiapan yang lebih tinggi.

Penelitian Olafsen et al. (2021) pada organisasi publik Norwegia juga menemukan bahwa budaya organisasi yang fleksibel memiliki hubungan positif dengan *change self-efficacy* dan komitmen afektif terhadap perubahan. Di Kantor Kementerian Haji dan Umrah Kabupaten Pamekasan, fleksibilitas budaya kerja masih terbatas karena sebagian besar aparatur berasal dari Seksi Penyelenggaraan Haji yang selama ini berada di bawah birokrasi Kemenag yang cenderung hierarkis. Hal ini menjelaskan mengapa kelompok resisten laten masih cukup signifikan. Temuan ini memperkuat argumentasi bahwa transisi dari direktorat menjadi kementerian mandiri tidak cukup hanya dengan perubahan struktur formal, tetapi juga memerlukan intervensi khusus untuk mengubah pola pikir dan perilaku aparatur yang sudah terbiasa dengan sistem lama.

### **Peran Kepemimpinan Transisional**

Kepemimpinan menjadi faktor sentral dalam keberhasilan perubahan di Kantor Kementerian Haji dan Umrah Kabupaten Pamekasan. Kepala kantor (setingkat eselon III) tidak hanya bertindak sebagai pengambil keputusan administratif, tetapi juga sebagai *sensegiver* yang membentuk cara aparatur memaknai perubahan khususnya dalam hal melepaskan identitas sebagai bagian dari Kemenag dan membangun identitas baru sebagai kementerian mandiri. Seorang informan menggambarkan: “Pak Kepala sering mengingatkan bahwa meskipun kita dulu bagian dari Kemenag, sekarang kita punya amanah sendiri. Beliau bilang, melayani jemaah haji dan umrah adalah ibadah yang langsung kepada Allah. Itu yang membuat kami termotivasi meskipun serba baru” (Informan J, wawancara 1 Februari 2026).

Observasi peneliti menunjukkan bahwa pimpinan hadir secara fisik di kantor hampir setiap hari, berinteraksi langsung dengan staf, dan membuka pintu bagi siapa pun yang ingin berkonsultasi. Gaya kepemimpinan yang komunikatif, suportif, dan adaptif terbukti mempercepat proses penerimaan perubahan serta mengurangi resistensi. Seorang informan yang sebelumnya termasuk kelompok resisten mengakui: “Awalnya saya malas dengan perubahan ini. Saya merasa kami dibuang dari Kemenag. Tapi karena Pak Kepala selalu sabar menjelaskan dan tidak pernah marah, saya lama-lama mulai terbiasa. Beliau juga sering membantu kami mengurus administrasi yang macet” (Informan I, wawancara 5 Februari 2026).

Dalam perspektif model Kotter, kepemimpinan transisional seperti ini

berperan penting dalam langkah-langkah seperti pemberdayaan aksi dan penciptaan kemenangan jangka pendek. Kjeldsen & Van der Voet (2021) menegaskan bahwa tidak ada gaya kepemimpinan tunggal yang cocok untuk semua jenis perubahan; kepemimpinan transformasional lebih efektif untuk perubahan terencana, sementara kepemimpinan terdistribusi lebih sesuai untuk perubahan yang muncul secara emergen. Dalam kasus pembentukan kementerian baru di tingkat kabupaten, kepemimpinan transisional yang komunikatif dan adaptif menjadi kunci untuk mengurangi ambiguitas peran dan membangun kepercayaan kolektif, terutama ketika aparatur masih merasa kehilangan karena tidak lagi menjadi bagian dari Kemenag.

Namun demikian, penelitian ini juga menemukan bahwa ketergantungan yang terlalu besar pada figur kepala kantor menjadi kerentanan. Ketika pimpinan berhalangan hadir (misalnya karena tugas dinas ke provinsi atau pusat), semangat dan koordinasi staf cenderung menurun. Hal ini mengindikasikan bahwa kepemimpinan transisional di Kementerian Haji dan Umrah Kabupaten Pamekasan masih bersifat personal, belum terlembagakan ke dalam sistem dan budaya kerja. Untuk keberlanjutan perubahan, diperlukan pengembangan kepemimpinan di level kepala seksi sehingga tidak semua inisiatif bergantung pada satu figur.

### ***Refreezing dan Stabilitas Organisasi Baru***

Memasuki bulan ketiga pasca pemekaran, pola kerja baru mulai terbentuk. Kejelasan tugas meningkat karena deskripsi jabatan mulai disosialisasikan secara tertulis, meskipun masih ada beberapa posisi yang belum terisi definitif. Koordinasi dengan Kementerian Haji dan Umrah provinsi dan pusat juga mulai lancar. Seorang informan mengungkapkan: “Sekarang sudah mulai enak. Masing-masing tahu tugasnya. Kalau ada masalah teknis, kami sudah tahu ke mana harus lapor—tidak lagi bingung antara Kemenag atau kementerian baru” (Informan A, wawancara 15 Februari 2026).

Faktor penting yang mempercepat pelebagaan perubahan adalah nilai keagamaan dalam pelayanan haji dan umrah. Seluruh aparatur yang diteliti sepakat bahwa tugas mereka adalah melayani jemaah yang sedang menjalankan ibadah. Keyakinan ini menjadi perekat ketika sistem formal belum sepenuhnya matang. Seorang informan menjelaskan: “Kami mungkin masih bolak-balik soal administrasi. Tapi yang penting niat kami melayani jemaah haji dengan ikhlas. Karena ini ibadah” (Informan B, wawancara 17 Februari 2026). Nilai keagamaan ini berfungsi sebagai landasan normatif yang memberikan stabilitas di tengah ketidakpastian prosedur, sekaligus membantu aparatur melepaskan nostalgia terhadap Kemenag.

Dalam model Lewin, tahap ini merepresentasikan *refreezing*, yaitu ketika perubahan mulai diterima sebagai rutinitas baru dan menjadi bagian dari identitas organisasi. Namun, berbeda dengan model Lewin yang mengasumsikan *refreezing* sebagai fase akhir yang stabil, penelitian ini menemukan bahwa di organisasi publik modern—apalagi di tingkat kabupaten yang baru terbentuk—*refreezing* bersifat sementara dan selalu rentan terhadap guncangan eksternal. Haug et al. (2024) mengkritik bahwa fase *refreezing* dalam organisasi publik cenderung tidak pernah sempurna karena tuntutan lingkungan yang terus berubah. Di Kantor Kementerian Haji dan Umrah Kabupaten Pamekasan, misalnya, perubahan kebijakan pusat tentang kuota haji atau sistem pendaftaran dengan cepat mengganggu stabilitas yang baru terbentuk.

Yang menjadi kebaruan dari penelitian ini adalah temuan bahwa nilai religius dapat berfungsi sebagai akselerator fase *refreezing* pada tingkat kabupaten. Verdorfer & Van Ginkel (2024) dalam studi tentang adaptasi perubahan di konteks *high-reliability* sektor publik menunjukkan bahwa normative commitment yang kuat dapat meminimalkan dampak negatif perubahan. Dalam konteks pelayanan haji dan umrah di Pamekasan—masyarakat yang religius—komitmen normatif yang bersumber dari nilai keagamaan terbukti mampu menjaga kinerja aparatur meskipun sistem prosedural masih dalam proses penyempurnaan. Hal ini memperkaya model perubahan klasik dengan menunjukkan bahwa dalam organisasi publik berbasis nilai di tingkat lokal, dimensi kultural-religius tidak hanya berfungsi sebagai konteks, tetapi sebagai faktor aktif yang memengaruhi kecepatan dan keberhasilan setiap fase perubahan.

## PENUTUP

Berdasarkan temuan dan pembahasan, penelitian ini menyimpulkan tiga hal utama yang menjawab pertanyaan penelitian. Pertama, strategi penataan dan transisi SDM dari Kementerian Agama ke Kementerian Haji dan Umrah Kabupaten Pamekasan berpusat pada komunikasi pimpinan, penataan ulang peran, dan penyesuaian sistem kerja, namun terkendala kekurangan pegawai (hanya 60% dari kebutuhan ideal) yang diatasi sementara dengan tenaga magang. Kedua, pembangunan budaya kerja dan identitas kelembagaan baru dipercepat oleh nilai religius (keyakinan melayani jemaah sebagai ibadah) yang berfungsi sebagai perekat normatif ketika sistem prosedural belum matang—sekaligus membantu aparatur melepaskan keterikatan psikologis terhadap Kementerian Agama. Ketiga, respons aparatur terbagi menjadi tiga pola: adaptif aktif (masa kerja <10 tahun), adaptif pasif, dan resisten laten (masa kerja >20 tahun); kelompok resisten laten berpotensi menurunkan kualitas layanan, namun kepemimpinan transisional

yang komunikatif dan penguatan komitmen normatif berbasis nilai religius mampu meminimalkan dampak negatif tersebut.

Secara konseptual, artikel ini menegaskan bahwa keberhasilan organisasi publik baru tidak hanya ditentukan oleh restrukturisasi formal, tetapi oleh kemampuan organisasi membangun *psychological ownership* aparatur terhadap perubahan. Temuan ini memperluas model perubahan klasik Lewin dengan menunjukkan bahwa pada organisasi pelayanan keagamaan, nilai religius berfungsi sebagai akselerator fase *refreezing*. Implikasi ini menjadi kontribusi penting bagi pengembangan kajian manajemen dakwah berbasis organisasi publik modern. Namun, penelitian ini memiliki keterbatasan berupa desain studi kasus tunggal, periode observasi singkat (3 bulan), dan jumlah informan terbatas, sehingga generalisasi temuan perlu dilakukan secara hati-hati. Penelitian lanjutan disarankan untuk memperluas lokasi, memperpanjang periode observasi, serta menggunakan metode kuantitatif untuk menguji hubungan antar variabel.

## DAFTAR PUSTAKA

- Burnes, B. (2020). The Origins of Lewin's Three-Step Model of Change. *Journal of Applied Behavioral Science*, 56(1), 32–59. <https://doi.org/10.1177/0021886319892685>
- David, S., Zinica, D., Bărbuță-Mișu, N., Savga, L., & Virlanuta, F.-O. (2024). Public administration managers' and employees' perceptions of adaptability to change under "the future of work" paradigm. *Technological Forecasting and Social Change*, 199, 123088. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.123088>
- Dev, S., & Shidhaye, R. (2024). Application of 'Readiness for Change' concept within implementation of evidence-based mental health interventions globally: protocol for a scoping review. *Wellcome Open Research*, 7, 293. <https://doi.org/10.12688/wellcomeopenres.18602.2>
- Engida, Z. M., Alemu, A. E., & Mulugeta, M. A. (2022). The effect of change leadership on employees' readiness to change: the mediating role of organizational culture. *Future Business Journal* 2022 8:1, 8(1), 31-. <https://doi.org/10.1186/s43093-022-00148-2>
- Haug, N., Dan, S., & Mergel, I. (2024). Digitally-induced change in the public sector: a systematic review and research agenda. *Public Management Review*, 26(7), 1963–1987. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2234917>
- Holten, A. L., Hancock, G. R., & Bøllingtoft, A. (2020). Studying the importance of change leadership and change management in layoffs, mergers, and closures. *Management Decision*, 58(3), 393–409.

- <https://doi.org/10.1108/MD-03-2017-0278>
- Iswandari, V. D., & Pusparini, E. S. (2023). Unveiling Organizational Impact on Civil Servant's Change Readiness: Investigating the Mediating Influence of Adaptability. *Jurnal Administrasi Publik (Public Administration Journal)*, 13(2), 108–122. <https://doi.org/10.31289/jap.v13i2.9761>
- Judi, T., Judi, T. E., & Kurniawan, D. (2024). Public policy and organizational resilience: Leadership, innovation, and sustainability in the post-pandemic era. *Manajemen Dan Bisnis*, 23(1), 197–212. <https://doi.org/10.24123/mabis.v23i1.728>
- Kalbermatten, C. J. (2024). Employee readiness for change: examining the combined effects of individual and organizational demands in public school reform. *International Journal of Public Sector Management*, 37(5), 613–629. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2023-0230>
- Kim, Phil, Cho, Wonhyuk, & Yang, In. (2024). Workplace Disruption in the Public Sector and HRM Practices to Enhance Employee Resilience. *Review of Public Personnel Administration*, 44(1), 86–115. <https://doi.org/10.1177/0734371X221095399>
- Kjeldsen, A. M., & Van der Voet, J. (2021). Leading Change in a Complex Public Sector Environment. *Managing for Public Service Performance: How People and Values Make a Difference*, 199–217. <https://doi.org/10.1093/OSO/9780192893420.003.0011>
- Maolani, D. Y. (2023). Public Sector Leadership and Organizational Change: Analyzing the Effectiveness of Transformational Leadership in Government Agencies. *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences*, 4(2), 539–554. <https://doi.org/10.33367/IJHASS.V4I2.5922>
- Mathur, M., Kapoor, T., & Swami, S. (2023). Readiness for organizational change: the effects of individual and organizational factors. *Journal of Advances in Management Research*, 20(4), 730–757. <https://doi.org/10.1108/JAMR-02-2023-0032>
- Munna, A. S., Tholibon, D. A., Cantafio, G., & Nasiruddin, U. (2023). Changes of Public Sector Human Resource Management (HRM): *International Journal of Educational Administration, Management, and Leadership*, 4(1), 65–78. <https://doi.org/10.51629/IJEAMAL.V4I2.137>
- Olafsen, A. H., Nilsen, E. R., Smedsrud, S., & Kamaric, D. (2021). Sustainable development through commitment to organizational change: the implications of organizational culture and individual readiness for change. *Journal of Workplace Learning*, 33(3), 180–196. <https://doi.org/10.1108/JWL-05-2020-0093>
- Plimmer, G., Berman, E. M., Malinen, S., Franken, E., Naswall, K., Kuntz, J., &

- Löfgren, K. (2022). Resilience in Public Sector Managers. *Review of Public Personnel Administration*, 42(2), 338–367. <https://doi.org/10.1177/0734371X20985105>
- Pradana, I Putu Yoga Bumi, Kumorotomo, Wahyudi, & Susanto, Ely. (2023). The Institutionalization of Public Innovation: Evidence from Indonesia. *Administration & Society*, 55(4), 726–751. <https://doi.org/10.1177/00953997231151438>
- Verdorfer, A. P., & van Ginkel, G. (2024). Adapting to organizational change in a public sector high-reliability context: the role of negative affect and normative commitment to change. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(3), 465–479. <https://doi.org/10.1093/jopart/muae009>
- Verlinden, S., Wynen, J., Kleizen, B., & Verhoest, K. (2023). Blurred Lines: Exploring the Impact of Change Complexity on Role Clarity in the Public Sector. *Review of Public Personnel Administration*, 43(3), 479–503. <https://doi.org/10.1177/0734371X221093573>
- Weiner, B. J., Clary, A. S., Klamon, S. L., Turner, K., & Alishahi-Tabriz, A. (2020). Organizational Readiness for Change: What We Know, What We Think We Know, and What We Need to Know. *Implementation Science* 3.0, 101–144. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-03874-8\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-03874-8_5)
- Yean, T. F., Tan, F. C., & Nadarajah, D. (2022). Determinants of adaptability and its impact on the change readiness of civil servants. *International Journal of Public Sector Management*, 35(5), 622–639. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2021-0263>
- Zolak Poljašević, B., Gričnik, A. M., & Šarotar Žižek, S. (2025). Human Resource Management in Public Administration: The Ongoing Tension Between Reform Requirements and Resistance to Change. *Administrative Sciences* 2025, Vol. 15, 15(3). <https://doi.org/10.3390/ADMSCI15030094>
- Zona, M. A. (2020). Employee Attitudes Toward Change in Public Sector Organization. *Management Insight: Jurnal Ilmiah Manajemen*, 15(1), 19–32. <https://doi.org/https://doi.org/10.33369/insight.15.1.19-32>

