

KOLOM:

YANG TERLUPAKAN DALAM REFORMASI : Tinjauan Manajemen Perubahan



Oleh : Ir. AJI HERMAWAN, MM

Alumni MMA-IPB & Peserta Program Doktor Bidang Ilmu Ekonomi
Universitas Indonesia

Perubahan dramatis telah terjadi di negeri ini. Presiden Suharto telah resmi mundur dan Wakil Presiden B.J. Habibie naik menjadi Presiden RI memimpin reformasi. Sebelumnya, di bawah pemerintahan Suharto, Indonesia memang telah bertekad melakukan reformasi ekonomi melalui kesepakatannya dengan IMF. Setelah beberapa kali maju-mundur akhirnya memorandum tambahan dari *letter of intent* pun ditanda tangani dengan program yang lebih rinci dan jadwal yang lebih ketat. Namun melihat pola yang telah diterapkan pemerintahan Suharto, banyak pihak menyangsikan keseriusan rejim ini untuk melakukan reformasi, sehingga sinyal positif yang diharapkan setelah kesepakatan ini tampak tidak signifikan. Bahkan ketika "Presiden" Suharto mengumumkan akan melakukan "reshuffle" kabinet dan membentuk "komite reformasi", rakyat Indonesia masih tidak memberikan respon yang memadai. Kini di bawah kepemimpinan Presiden B.J. Habibie rakyat Indonesia menaruh harapan besar, dapatkah pemerintah baru ini sukses menjalankan reformasi atau akan mengulangi kegagalan sebagaimana rejim Suharto ?

Dari sudut manajemen perubahan, ada satu hal penting yang

dilupakan dalam reformasi, termasuk diabaikan atau tak tersentuh oleh rejim Suharto. Hal ini pernah dikemukakan oleh Profesor Edgar Schein (1996), seorang ahli organisasi. Menurutnya, konsep penting yang sering dilupakan dalam kebanyakan program reformasi adalah budaya. Banyak program reformasi gagal karena tidak mempertimbangkan aspek budaya. Program yang sudah didisain dengan sangat bagus tidak berhasil dijalankan di lapangan akibat budaya pelaksanaannya yang tidak mendukung. Contoh yang cukup hangat adalah program padat karya yang baru-baru ini dilakukan. Program ini dimaksudkan untuk mengatasi dampak pengangguran akibat krisis moneter. Akan tetapi, meskipun mekanisme penyaluran dan pengawasannya sudah dirancang sedemikian baiknya, ada indikasi aparat pelaksana memanfaatkan program ini untuk kepentingan pribadi ataupun kelompoknya. Misalnya, peserta program yang dipilih bukan dari kelompok sasaran, akan tetapi anggota keluarga, handai tolan, ataupun "kelompok-kelompok pesanan"; atau hasil kerja swadaya masyarakat diklaim sebagai hasil program padat karya, sementara uangnya "ditilep".

Contoh lain adalah pembubaran BPPC yang memonopoli tataniaga cengkih. Meskipun secara resmi BPPC bubar akan tetapi di lapangan praktik-praktik monopoli masih berjalan dengan berbagai bentuknya. Contoh-contoh tersebut dan berbagai

bentuk penyelewengan lainnya, menunjukkan bahwa program yang bagus tidak berhasil mencapai sasaran akibat budaya pelaksana yang tidak mendukung.

Budaya Pemerintahan

Menurut Stephen Robbins (1993), budaya adalah sistem pengertian yang diterima secara bersama. Dalam birokrasi kita terdapat kepercayaan, kebiasaan, dan praktek-praktek, yang telah berkembang selama pemerintahan ini berjalan dalam suatu pola yang sama. Semua itu menciptakan pemahaman yang sama bagaimana pemerintah dan pegawainya harus bertindak. Budaya pemerintah memberikan batas-batas nilai mana yang boleh dan mana yang tidak boleh dilakukan oleh pegawai pemerintah. Budaya ini tidak muncul begitu saja akan tetapi merupakan proses panjang hasil interaksi antara asumsi pemimpin dengan apa yang dipelajari anggotanya.

Sebagai contoh adalah budaya KKN atau NKK (Nepotisme, Kolusi, dan Korupsi), bentuk budaya yang banyak disebut-sebut media masa akhir-akhir ini. Ketika seorang pemimpin membiarkan suatu tindak korupsi terjadi dan anggota organisasinya belajar bahwa tindak korupsi tidak dikenakan sanksi maka perbuatan korupsi akan mengalami penguatan (*enforcement*). Apalagi jika sang pemimpin sendiri melakukan korupsi. Jika tindakan ini berlangsung terus menerus dalam pola yang sama maka praktek ini

akan menjadi suatu norma yang kemudian meresap ke bawah dan akan menjadi budaya. Tertanamlah suatu nilai bahwa praktek seperti ini boleh dilakukan.

Sebaliknya jika pemimpin melarang anggota organisasinya melakukan sesuatu dan secara konsisten memberi sanksi (*punishment*) terhadap suatu praktek atau perilaku tertentu maka kejadian ini juga akan diserap oleh anggota organisasi menjadi suatu norma bahwa praktek tersebut tidak boleh dilakukan. Sebagai contoh, jika seorang pegawai yang memberikan kritik kepada pimpinannya dikenai demosi (lawan promosi) dan kejadian ini sering terulang dan menjadi pola umum, maka pegawai akan belajar suatu norma bahwa di dalam organisasi ini tidak boleh memberikan kritik kepada atasan. Oleh karena itu lahirlah budaya ABS (Asal Bapak Senang).

Selain pengaruh pimpinan yang dominan, faktor sosialisasi juga memperkuat suatu budaya. Seorang pegawai baru yang idealis dan tidak memiliki budaya seperti yang ada dalam birokrasi, akan mengalami proses indoktrinasi. Selama kariernya dalam organisasi tersebut ia akan menerima sosialisasi budaya organisasinya. Ketika seorang pegawai bertindak di luar budaya organisasinya maka ia akan dianggap berada di luar kelompok. Seorang yang tidak mau menerima suap akan dianggap "sok suci". Seorang pegawai yang kritis akan dianggap sebagai "dissident" atau "mbalelo". Seorang anggota dewan yang vokal akan "direcall" dan sebagainya. Dengan cara seperti itulah budaya pemerintah ini berkembang.

Ketika pola perilaku tertentu telah menjadi budaya, maka perilaku tersebut akan dapat ditemui pada tingkat manapun dalam organisasi pemerintahan. Demikian halnya ketika korupsi sudah menjadi budaya, kita juga dapat mengamati

fenomena ini di tingkat manapun pada birokrasi pemerintahan. Kalau pada strata tertinggi barangkali bisa kita amati mereka yang "bermain" dalam alokasi proyek atau mendapatkan komisi dari berbagai proyek. Pada strata terbawah pun hal ini dapat ditemukan, misalnya tukang sampah yang sudah digaji untuk mengambil sampah tidak akan mengambil sampah kalau tidak diberi tambahan honor.

Sekali bentuk budaya ini tercipta maka akan sulit menghilangkannya. Umumnya anggota organisasi akan resisten atau menolak perubahan budaya yang sudah lama dinikmatinya. Usulan pemeriksaan kekayaan pejabat, misalnya, ditolak karena tidak sejalan dengan budaya mereka. Demikian halnya usulan penghapusan, monopoli, pengurangan kekuasaan eksekutif, pemberdayaan kontrol DPR, dan sebagainya sulit sekali untuk dilakukan.

Mengubah Budaya

Tuntutan reformasi saat ini baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun hukum, mensyaratkan perubahan budaya pemerintah. Tanpa perubahan budaya reformasi tersebut hanya berada pada tataran formal, akan tetapi tidak dijiwai oleh pelaksana reformasi, sehingga implementasinya akan banyak menemui hambatan. Budaya yang diperlukan dalam reformasi antara lain adalah budaya yang menghargai inisiatif, kreatifitas, transparansi, integrasi yang tinggi, toleransi terhadap konflik, dan komunikasi horisontal yang tinggi.

Perubahan budaya memang sulit dilakukan, namun ada kondisi-kondisi yang dapat membantu mempercepat perubahan budaya, yaitu (1) adanya krisis yang dramatis dan diakui secara universal oleh anggota organisasi dan (2) pergantian pimpinan puncak. Kondisi pertama, yaitu asanya krisis sudah terpenuhi

dengan adanya krisis ekonomi sekarang ini. Krisis ini cukup memenuhi syarat dramatis dan universal, dilihat dari dampak krisis yang dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Krisis ini juga merupakan potensi untuk mengguncangan "status quo". Praktek-praktek pemerintahan yang selama ini berjalan akan dipertanyakan dan pintu ke arah penerimaan nilai-nilai yang lebih baik menjadi semakin terbuka.

Faktor kedua adalah perubahan pimpinan puncak pemerintahan. Pergantian pimpinan puncak sangat penting dalam membantu penerapan nilai-nilai baru. Pemimpin dengan visi alternatif dan memiliki kekuasaan untuk melaksanakan visi alternatifnya, akan sangat efektif dalam mengubah budaya. Korea Selatan dan Thailand adalah negara yang mulai menikmati reformasi dengan adanya pemimpin baru. Indonesia ketika di bawah pemerintahan Suharto, sangat sulit menjalankan reformasi karena sang pemimpin sama sekali tidak membawa visi alternatif apalagi mau melakukan perubahan budaya pemerintahan yang tidak kondusif, yang notabene juga merupakan hasil karyanya.

Peranan seorang pimpinan memang sangat vital dalam melakukan perubahan. Kini Indonesia telah memiliki Presiden dan kabinet baru. Pemimpin-pemimpin baru ini akan membawa perubahan yang cukup signifikan apabila membawa visi yang berbeda dan bebas dari "interest" terhadap budaya lama. Para pemimpin inipun harus dengan cepat mengendalikan perubahan kalau tidak ingin tenggelam dalam pengaruh budaya lama. Jika hal ini yang tercipta, berarti kita telah memiliki prasyarat untuk melakukan perubahan budaya pemerintahan yang telah berkarat dan keberhasilan reformasi pun akan semakin besar peluangnya.