

PERKEMBANGAN REFORMASI / TRANSFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA (Pendekatan Berpikir Serba Sistem)

Oleh :
Purnaman Natakusumah^{*)}

PENDAHULUAN

Istilah reformasi populer setelah berakhir pemerintahan Presiden Soeharto (pemerintahan Orde Baru/ORBA). Pada saat itu, Indonesia sedang mengalami krisis multi dimensi sebagai akibat dari krisis moneter yang melanda kawasan Asia Tenggara. Krisis multi dimensi ini membuka peluang timbulnya gerakan massa yang telah lama menuntut agar pemerintahan Orde Baru yang dianggap sangat otoriter dan represif serta penuh dengan KKN (Kolusi, Korupsi dan Nepotisme) segera diganti dengan pemerintahan baru yang demokratis, bersih dari KKN dan mampu menanggulangi krisis multi dimensi, yang dikenal dengan Orde Reformasi.

Tuntutan reformasi pada semua dimensi kehidupan negara bangsa Indonesia, seperti di bidang politik, ekonomi, hukum dan lain-lain, termasuk reformasi birokrasi pun tidak terpenghenti. Reformasi Birokrasi akhir-akhir ini juga menjadi sorotan publik karena dianggap sebagai salah satu faktor yang sangat menentukan keberhasilan reformasi di bidang lain. Tulisan ini akan membahas pada pembahasan reformasi birokrasi yang diberi judul "Perkembangan Reformasi/Transformasi Birokrasi di Indonesia". Judul ini saya maknai bahwa perkembangan reformasi itu telah terjadi sejak awal pembentukan pemerintahan Negara Indonesia. Reformasi birokrasi secara bertahap berlangsung terus sesuai dengan tahapan kebutuhan untuk mewujudkan Visi Bangsa Indonesia. Visi bangsa Indonesia telah tersurat dan tersirat dalam Pembukaan UUD 1945. Setiap periode Kepemimpinan pemerintahan ternyata telah memberi nuansa reformasi birokrasi yang berbeda sesuai dengan Kepemimpinan pemerintahan dan isu-isu strategis yang dihadapinya.

REFORMASI BIROKRASI: BAGIAN SISTEM KEPEMIMPINAN VISIONER

Birokrasi diartikan sebagai lembaga perangkat pemerintahan Negara yang berfungsi untuk membantu Pimpinan pemerintahan Negara mewujudkan Visi Pemerintahan Negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD-1945 yaitu : *"Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi seluruh bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial"*.

^{*)} Kepala LAN Perwakilan Jawa Barat Periode Tahun 1963-1974.

Pemerintahan Negara adalah keterkaitan hubungan sistemik antara lembaga-lembaga negara yang secara keseluruhan bertujuan untuk mewujudkan visi tersebut. Dalam hubungan pengertian pemerintahan negara ini, maka ada birokrasi yang terkait dengan penyelenggaraan fungsi legislatif dari MPR, DPR dan DPD, ada birokrasi yang terkait dengan penyelenggaraan fungsi eksekutif dari Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, dan ada juga birokrasi yang terkait dengan penyelenggaraan fungsi yudikatif seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan juga pada birokrasi dari lembaga-lembaga Negara lainnya.

Reformasi birokrasi merupakan upaya sistemik yang ditujukan untuk meningkatkan kompetensi kelembagaan, efektivitas dan efisiensi kinerja seluruh kelembagaan negara, sehingga mampu untuk mewujudkan Visi Pemerintahan Negara. Karena itu, reformasi birokrasi menjadi tugas, kewajiban dan tanggungjawab dari para pimpinan lembaga-lembaga negara dan para pimpinan dalam birokrasi sendiri, mulai dari Eselon I sampai Eselon yang terbawah.

Berbicara mengenai reformasi birokrasi kita berasumsi bahwa efektivitas, efisiensi dan kinerja birokrasi itu masih belum memadai atau katakanlah birokrasi itu "sakit". Sebagai perbandingan kalau mobil kita mogok dan kita tidak bisa memperbaikinya, kita pergi ke bengkel atau cari montir. Kalau kita sakit dan tidak bisa mengobati sendiri kita pergi ke rumah sakit atau ke dokter yang ahli mengenai penyakit yang sedang kita alami. Tetapi kalau institusi publik kita "sakit", kita pergi kemana?

Para pimpinan dan penanggung jawab institusi publik kita itu masih ada yang merasa tidak jelas kalau lembaganya "sakit" harus minta bantuan siapa? Yang lebih parah lagi orang-orang, termasuk para pimpinan institusi publik itu tidak merasa bahwa institusinya/lembaganya sedang "sakit" bahkan mungkin sedang "sakit parah". Padahal masyarakat luas yang harus dilayaninya sangat merasakan akibat "sakit parah-nya" institusi publik kita itu. Masyarakat tidak berdaya karena lembaga-lembaga legeslatif yang harus mewakilinya juga sedang "sakit". Mengadu kemana lagi karena juga lembaga-lembaga yang harus menegakkan hukum dan keadilan juga sedang "sakit".

Untuk menangani berbagai penyakit manusia, banyak dokter spesialis yang secara profesional dididik untuk mengobati penyakit dan keahliannya telah diperkaya dengan pengalaman profesional puluhan tahun dalam menjalankan praktek kedokterannya. Sedangkan, institusi publik yang "sakit" penyakitnya lebih kompleks dari penyakit manusia. Kalau penyakit manusia saja memerlukan bantuan dokter untuk penyembuhannya, bahkan kadang-kadang penyembuhannya membutuhkan tim dokter yang terdiri dari para ahli. Menghadapi penyakit birokrasi kita memerlukan bantuan tim ahli yang memiliki berbagai keahlian yang sesuai dengan berbagai penyakit birokrasi tersebut. Tim itu secara bersama-sama dengan institusi tersebut mengadakan diagnosa dan terapi yang tepat, kemudian membantu institusi publik untuk melaksanakan penyembuhan dirinya, atau dengan perkataan lain melakukan reformasi birokrasi.

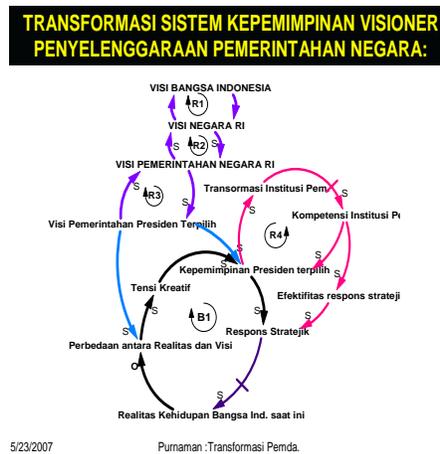
Tetapi persoalannya, bagaimana kalau pemimpin institusi publik itu sendiri yang juga "sakit" bahkan tidak merasa sakit? Hal ini tentu tergantung dari siapa yang mempunyai otoritas pengangkatan dan pemberhentian pimpinan institusi publik tersebut. Bila tidak ada keputusan yang memberi kepuasan kepada masyarakat yang sedang menderita dan menjadi korban akibat "sakitnya" institusi publik itu, maka timbullah protes, demonstrasi,

bahkan terjadi juga demonstrasi dengan kekerasan yang menimbulkan korban manusia dan kerusakan fasilitas publik. Bila hal ini terus tidak terselesaikan dengan tuntas maka akhirnya ketidakpuasan masyarakat akan semakin meluas dan semakin parah. Keadaan seperti ini akhirnya tinggal menunggu batas toleransi kesabaran rakyat/masyarakat luas untuk kemudian tumbuh menjadi "people's power" untuk menurunkan sang pemimpin yang paling bertanggung jawab atas keseluruhan ketidakpuasan masyarakat. Sejarah telah membuktikan terlampauinya batas kesabaran ini dengan jatuhnya kepemimpinan Presiden Soekarno dan turunnya kepemimpinan Presiden Soeharto, kita tentu tidak mengharapkan hal yang sama akan terulang kembali.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagai upaya sistemik dipengaruhi oleh saling keterkaitan banyak faktor. Gambar 1 merupakan pemetaan hubungan sistemik di antara faktor-faktor yang berpengaruh. Hubungan sistemik ini mengkonseptualisasikan reformasi birokrasi sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem kepemimpinan visioner dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

SISTEM KEPEMIMPINAN VISIONER DALAM PEMERINTAHAN NEGARA

Kekuatan sistemik yang memadukan interaksi sinergik antara visi bangsa, visi negara, visi pemerintahan negara, kepemimpinan, dan realitas kehidupan saat ini. Perbedaan antara Visi dan realitas kehidupan saat ini, kemampuan penyelenggara pemerintahan (birokrasi), dan kemampuan memberikan respons strategik yang paling tepat dalam rangka mengubah realitas saat ini menuju Visi Pemerintahan Negara, Visi Negara, dan Visi Bangsa Indonesia.



Gambar diatas memetakan pemikiran sistemik mengenai Reformasi Birokrasi sebagai upaya sistemik untuk memperbaharui dan meningkatkan kompetensi birokrasi (reformasi/transformasi birokrasi). Peningkatan kompetensi birokrasi (transformasi) akan memperkuat kepemimpinan Pemerintahan Negara. Kepemimpinan Pemerintahan yang

mendapat dukungan birokrasi yang telah memiliki kompetensi yang memadai akan memperkuat Kepemimpinan Pemerintahan Negara dalam menentukan respons strategik yang mampu menggalang seluruh kekuatan bangsa di seluruh wilayah Indonesia. Kekuatan seluruh bangsa inilah yang akan berhasil mengubah realitas kehidupannya di segala bidang saat ini menjadi lebih baik (efektivitas respons strategik). Keberhasilan mengubah realitas kehidupan bangsa saat ini akan memperkecil perbedaan antara realitas kehidupan saat ini dengan visi. Keberhasilan memperkecil perbedaan antara realitas kehidupan saat ini dengan visi Pemerintahan Negara akan menumbuh-kembangkan kekuatan bangsa yang semakin besar (Tensi kreatif/kekuatan generatif). Tumbuh berkembangnya kekuatan bangsa akan semakin memperkuat kepemimpinan Pemerintahan untuk pada tahap-tahap berikutnya kembali meningkatkan keberhasilan mengubah realitas kehidupan semakin mendekati perwujudan visi Pemerintahan Negara menuju perwujudan visi Negara dan akhirnya perwujudan visi Bangsa.

Perspektif Reformasi Birokrasi dalam sistem kepemimpinan Pemerintahan Negara yang visioner inilah yang perlu kita kembangkan. Perspektif sistemik ini akan menjelaskan dinamika proses saling keterkaitan berbagai faktor yang berpengaruh dan menentukan keberhasilan reformasi. Keberhasilan reformasi memperkuat kemampuan kepemimpinan dalam rangka memperbaiki realitas kehidupan yang semakin baik secara bertahap dan berkelanjutan menuju kepada realisasi Visi Pemerintahan Negara. Keberhasilan reformasi birokrasi tergantung dari cara kita memandang dan memaknai reformasi birokrasi itu sebagai bagian yang tidak terlepas dari sistem kepemimpinan visioner dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Selanjutnya secara singkat akan dikemukakan perkembangan reformasi birokrasi dalam kaitan isu-isu strategik yang dihadapi pada tahapan Kepemimpinan Pemerintahan Presiden Soekarno sampai pada Kepemimpinan Presiden-presiden pasca Pemerintahan Orde Baru/ Orde Reformasi.

PERKEMBANGAN REFORMASI BIROKRASI DALAM KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN INDONESIA

1. Reformasi Birokrasi Pada Masa Pemerintahan Presiden Soekarno

Reformasi birokrasi pada masa kepemimpinan Presiden Soekarno dihadapkan pada kebutuhan untuk menyelesaikan isu-isu strategik antara lain:

- a. Menegakkan kedaualatan Negara dari serangan bersenjata penjajah Belanda yang dibantu oleh tentara Inggris yang berusaha untuk menguasai kembali Indonesia;
- b. Menumpas pemberontakan PKI di Madiun;
- c. Menumpas gerakan bersenjata DI/TII yang ingin mendirikan Negara Islam;
- d. Menumpas gerakan bersenjata para separatis di daerah-daerah;
- e. Merebut Irian Jaya sebagai bagian dari Negara RI;
- f. Menggalang kekuatan bangsa-bangsa di Asia dan Afrika untuk memperjuangkan kemerdekaan mereka; dan
- g. Membangun bangsa dan karakter bangsa.

Menghadapi isu-isu strategik tersebut Presiden Soekarno membangun birokrasi warisan kolonial Belanda dan Jepang menjadi sistem penyelenggaraan pemerintahan yang lebih sesuai untuk mewujudkan visi kemerdekaan Bangsa Indonesia. Upaya ini banyak diwarnai oleh intervensi-intervensi partai politik-partai politik yang berebut untuk menguasai birokrasi pemerintahan. Hal ini terutama terjadi pada waktu sistem pemerintahan parlementer. Untuk memperkuat intervensi politik ke dalam pemerintahan maka diusahakan pembentukan pemerintahan di daerah yang otonom. Pemerintah Daerah yang otonom ini membuka peluang intervensi partai politik ke dalam pemerintahan yang dilakukan melalui DPRD, dan Kepala Daerah.

Di daerah ada aparatur pemerintah pusat yang dipimpin oleh Gubernur dan Bupati/Walikota, dan ada aparatur pemerintah daerah yang dipimpin oleh Kepala Daerah. Terjadilah dualisme pemerintahan di daerah. Untuk mengurangi dualisme pemerintahan Gubernur dan Kepala Daerah, demikian juga Bupati dan Kepala Daerah disatukan. Tetapi kemudian Gubernur Kepala Daerah dan Bupati/Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah dibantu oleh Badan Pemerintahan Harian (BPH) yang terdiri dari 3 orang anggota BPH yang mewakili 3 kekuatan politik saat itu. Kekuatan politik saat itu terdiri dari partai yang beraliran Nasionalisme, partai yang beraliran Komunisme dan partai yang beraliran Agama (NASAKOM).

Kekuatan pemerintah untuk membangun birokrasi sipil dalam upaya-upaya memajukan kesejahteraan umum diintervensi oleh kekuatan-kekuatan partai politik-partai politik yang saling berebut kekuasaan. Birokrasi menjadi terpecah belah dan menjadi lemah, tidak efisien dan tidak efektif dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Akibatnya birokrasi tidak berhasil dalam memajukan kesejahteraan umum.

Kepemimpinan Presiden Soekarno dengan didukung oleh kekuatan birokrasi pemerintahan dari Angkatan Bersenjata serta kepriawaian para diplomat Indonesia telah berhasil menegakkan keutuhan dan kedaulatan Negara RI baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Bahkan di kalangan bangsa-bangsa Asia Afrika, Indonesia telah berhasil dalam kepeloporannya yang mendorong keberhasilan bangsa-bangsa di Asia-Afrika itu untuk membebaskan diri dari belenggu penjajah.

"Nation and Character Building" Presiden Soekarno telah menempatkan Bangsa Indonesia sebagai bangsa Pejuang Kemerdekaan Bangsa-bangsa yang terjajah. Demikian juga dengan politik luar negerinya yang bebas dan aktif Indonesia menjadi salah satu pelopornya yang dihormati bangsa-bangsa lain.

Masalahnya pada birokrasi yang menjalankan pemerintahan untuk memajukan kesejahteraan umum dengan mencerdaskan kehidupan bangsa masih sangat lemah kemampuannya. Reformasi birokrasi warisan kolonial Belanda yang sangat tidak memadai untuk melaksanakan tugas ini belum berhasil diubah. Walaupun kita memiliki kekayaan alam yang berlimpah, pemerintahan pada saat itu belum mampu mencari jalan ke luar untuk menggali dan memanfaatkannya bagi memajukan kesejahteraan umum rakyat Indonesia. Reformasi untuk membangun birokrasi yang diperlukan untuk memajukan kesejahteraan umum dengan mencerdaskan kehidupan bangsa di segala bidang belum dapat dilakukan sebagaimana mestinya.

Namun pemerintah telah mulai dengan mempersiapkan penataan sumber daya manusia aparatur dengan mendirikan Kantor Urusan Pegawai (KUP) pada tahun 1950. Untuk membangun tenaga-tenaga profesional di berbagai sektor, seperti kesehatan, pertanian, perhubungan, pemerintahan dalam negeri (Pamong Praja) dan lain-lain, pemerintah telah melakukan berbagai upaya pendidikan dan pelatihan.

Pada akhir tahun 1957 dengan Keputusan Perdana Menteri Djoeanda, pemerintah mendirikan Lembaga Administrasi Negara RI yang tugas pokoknya, meliputi tiga kegiatan fungsional utama yaitu: penelitian, pendidikan dan perkonsultasian dalam rangka untuk melakukan reformasi birokrasi yang lebih baik lagi. Sayangnya pada saat LAN didirikan belum tersedia tenaga-tenaga profesional di bidang administrasi negara. Karena itu tahap awal kegiatannya memprioritaskan pengembangan tenaga-tenaga profesional baik untuk kebutuhan LAN sendiri maupun untuk kebutuhan departemen-departemen, bahkan juga untuk kebutuhan universitas-universitas. Kegiatan LAN selama 7 (tujuh) tahun sampai berakhirnya kepemimpinan Presiden Soekarno lebih banyak melakukan upaya-upaya membangun kesadaran semua penanggung jawab birokrasi pemerintah untuk lebih memperhatikan peningkatan kemampuan administrasi pemerintahan. Reformasi birokrasi pemerintahan dilakukan terutama melalui pendidikan dan pelatihan, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Perkonsultasian lebih banyak dilakukan oleh tenaga-tenaga ahli dari luar negeri, dan jajaran pimpinan LAN. Pemerintah melalui bantuan negara-negara donor mendapat bantuan tenaga-tenaga ahli di berbagai bidang. Tenaga-tenaga ahli dari luar negeri ini kebanyakan adalah tenaga-tenaga bantuan (*technical assistant*) yang belum memenuhi kualitas yang kita butuhkan (karena yang berkualitas tentu biayanya juga mahal sekali).

Kegagalan pemerintahan Presiden Soekarno dalam memajukan kesejahteraan umum membuka peluang konflik politik di dalam negeri semakin berkembang. Pemerintahan Presiden Soekarno kemudian bergeser lebih dekat dengan kekuatan-kekuatan negara-negara komunis. Hal ini menimbulkan ketidak senangan negara-negara yang menentang komunisme. Akibatnya, pemerintahan Presiden Soekarno menghadapi konflik politik baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

Keadaan perekonomian yang buruk, konflik politik di dalam negeri yang semakin tajam, dan konflik politik di dunia internasional akhirnya memberi peluang Gerakan 30 S. PKI (G-30 S-PKI). Kegagalan G-30S-PKI yang gagal untuk mengambil alih kekuasaan pemerintahan berakhir dengan turunnya kepemimpinan Presiden Soekarno. Kepemimpinan pemerintahan Presiden Soekarno digantikan dengan kepemimpinan Pemerintahan Presiden Soeharto.

2. Reformasi Birokrasi Pada Masa Kepemimpinan Pemerintahan Presiden Soeharto

Isu-isu strategik yang dihadapi pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto adalah antara lain:

- a. Normalisasi dan stabilisasi kehidupan politik akibat gejolak dan konflik-konflik pada akhir masa Kepemimpinan Presiden Soekarno. Pemerintah Orde Baru mewajibkan semua partai politik menerima Pancasila sebagai dasar pendirian partai. Kemudian juga melarang PKI dan penyebaran ideologi komunis di Indonesia;

- b. Melaksanakan dwi-fungsi ABRI dalam kehidupan bernegara dan ABRI diberi peran penting di semua posisi strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- c. Orde Baru juga membangun kekuatan politik baru yaitu Golongan Karya (GOLKAR) yang bersama ABRI menjadi tulang punggung pemerintahan Orde Baru;
- d. Normalisasi, stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi dalam rangka mengisi kemerdekaan yaitu dengan memajukan kesejahteraan umum dengan mencerdaskan kehidupan bangsa;
- e. Membangun hubungan kerjasama regional negara-negara Asia Tenggara (ASEAN) dan tetap melaksanakan politik bebas aktif.

Kepemimpinan Pemerintahan Orde Baru dalam menyelesaikan isu-isu strategik dipengaruhi oleh persepsinya tentang realitas saat itu dan antisipasi terhadap hal-hal yang diperkirakan akan terjadi dalam masa pemerintahannya. Atas dasar persepsinya tersebut pemerintahan Presiden Soeharto menyusun dan menggalang kekuatan politik yang menjadi tulang punggungnya, yaitu ABRI dan GOLKAR di mana Presiden Soeharto menjadi Pembinaanya. Semua pegawai negeri sipil dan pegawai perusahaan Negara masuk GOLKAR. Kekuatan ini menjadi kekuatan politik Orde Baru baik di lembaga-lembaga politik seperti MPR dan DPR, di seluruh lembaga pemerintahan dan dalam kehidupan politik praktis yang berkembang selama pemerintahan Orde Baru.

Dasar Negara harus menjadi landasan tunggal kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Presiden Soeharto kemudian menyiapkan Pedoman, Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4). P4 merupakan penjabaran Dasar Negara menurut versi Kepemimpinan Presiden Soeharto dan tidak diperbolehkan ada versi lain. Kemudian Program Penataran P4 dilaksanakan di semua lapisan kehidupan politik, ekonomi dan sosial budaya bangsa Indonesia.

Program-program penggalangan kekuatan politik Orde Baru berhasil menciptakan stabilisasi kehidupan politik. Presiden Soeharto juga selalu berhasil menetapkan Kebijakan dan menyelenggarakan pemerintahan Negara secara "konstitusional" dengan mendapat dukungan politik yang sangat kuat.

Sejalan dengan penggalangan kekuatan politik, pemerintahan Orde Baru juga melakukan reformasi birokrasi. Presiden Soeharto mulai melakukan reformasi birokrasi dengan membentuk Tim Pembantu Presiden untuk melakukan Penertiban Aparatur dan Administrasi Pemerintahan (Tim PAAP) yang diketuai Dr. Awaloedin Djamin MPA yang waktu itu menjabat Menteri Tenaga Kerja.

Tim PAAP telah menghasilkan pola struktur formal organisasi pemerintah yang sampai saat ini terus dipergunakan. Pola ini mendasarkan pada pembagian pemerintahan di tingkat pusat dalam departemen-departemen pemerintahan. Pembagian tugas pokok Departemen dalam Direktorat Jendral, Direktorat Jendral dalam Direktorat dan sebagainya. Tugas koordinasi internal dan bantuan administrasi oleh Sekertaris Jendral. Sekertaris Jendral terbagi dalam biro-biro. Biro terbagi dalam Bagian dan seterusnya. Pola ini masih terus berlaku sampai saat ini.

Reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah Presiden Soeharto didukung oleh tenaga-tenaga profesional hampir di segala bidang. Hal ini berkat hasil-hasil pengembangan sumber daya manusia, baik di dalam maupun di luar negeri pada masa sebelumnya. Hal ini sangat menguntungkan bagi upaya reformasi birokrasi yang dilaksanakan sebagai salah satu prioritas dalam penyelenggaraan pemerintahan Presiden Soeharto. Selama pemerintahannya Presiden Soeharto selalu menunjuk menteri yang bertugas untuk melaksanakan reformasi birokrasi. Stabilitas politik, pembangunan ekonomi dan reformasi birokrasi yang dilaksanakan pemerintahan Presiden Soeharto telah membuahkan hasil pembangunan terutama di bidang ekonomi.

Pemerintahan Presiden Soeharto sangat berhasil dalam menempatkan para profesional terbaik terutama dalam bidang ekonomi dalam pemerintahannya. Kemampuan menjaga stabilitas politik dan keamanan dan kemampuan menetapkan kebijakan dan pembangunan ekonomi yang jelas fokus dan pentahapannya telah menghasilkan prestasi yang luar biasa. Keberhasilan di bidang ekonomi yang sangat berhasil ini kemudian menjadikan Indonesia masuk menjadi salah satu bangsa yang berhasil di Asia.

Tetapi stabilitas politik yang dilakukan dengan kepemimpinan otoriter dan represif telah mematikan peran oposisi yang konstruktif, sehingga tidak ada pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh DPR dan oleh masyarakat melalui berbagai media masa. Kemajuan ekonomi yang tidak disertai kontrol baik oleh DPR ataupun oleh masyarakat membuka peluang para elit dan birokrasi yang berpenghasilan tidak cukup kemudian melakukan penyimpangan-penyimpangan. Akhirnya penguasa politik melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) dengan para pengusaha konglomerat yang telah dibesarkan oleh pemerintahan Presiden Soeharto. Terjadilah struktur perekonomian yang rentan dan ekonomi biaya tinggi yang mengakibatkan daya saing di pasar global sangat rendah.

Di dalam negeri terjadi jurang yang sangat dalam antara si kaya-raya (Penguasa dan pengusaha) dan si miskin serta si lemah yang tak berdaya. Si kaya-raya yang jumlahnya kurang dari 1% penduduk Indonesia menguasai lebih dari 85% uang yang beredar. Sedangkan lebih dari 99% penduduk Indonesia berebut untuk menguasai 15% dari uang yang beredar.

Krisis moneter tahun 1997 yang melanda Indonesia yang memiliki struktur perekonomian yang lemah dan pemerintahan yang penuh dengan KKN telah menimbulkan krisis multi-dimensi dalam kehidupan bangsa Indonesia. Krisis multi-dimensi yang sudah tidak bisa dikendalikan telah menyulut tumbuh-berkembangnya "kekuatan rakyat" yang dipelopori oleh para mahasiswa. "Kekuatan Rakyat" inilah yang telah berhasil memaksa Presiden Soeharto untuk turun. "Kekuatan Rakyat" ini kemudian diberi label "Orde Reformasi". Presiden Soeharto menyerahkan kekuasaan pemerintahan pada Wakil Presiden Habibie dan "Orde Reformasi" terus bergulir menuntut dilakukan reformasi dalam kehidupan bernegara yang demokrasi dan bebas dari KKN.

3. Reformasi Pada Masa Setelah Kepemimpinan Pemerintahan Presiden Soeharto

Pasca Kepemimpinan Presiden Soeharto yang merupakan kepemimpinan di Era Orde Reformasi telah mencakup empat Presiden, yaitu Presiden Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid, Presiden Megawati dan Presiden Susilo Bambang Yoedoyono. Pada masa ini, isu-isu strategik yang dihadapi kepemimpinan pada Orde Reformasi adalah antara lain sebagai berikut:

- 1) Reformasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, antara lain:
 - a. Mengamandemen UUD-45, antara lain untuk membatasi masa jabatan Presiden, Presiden serta Wakil Presiden dipilih langsung, memperkuat posisi DPR, membentuk Mahkamah Konstitusi, dan lain-lain;
 - b. Mengakhiri Dwi Fungsi ABRI;
 - c. Merealisasikan Otonomi Daerah sebagai perwujudan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan dan meningkatkan partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mengurus rumah tangganya sendiri;
 - d. Mewujudkan demokrasi ekonomi dengan mengelola kekayaan Negara yang ditujukan bagi memajukan kesejahteraan umum.
- 2) Pemberantasan KKN, termasuk reformasi birokrasi untuk menghilangkan/mengurangi sumber terjadinya KKN dan dalam rangka mengubah birokrasi menjadi lebih efektif, efisien dan mengabdikan untuk kepentingan publik. Masa reformasi telah berlangsung selama 10 tahun. Dalam masa 10 tahun itu telah terjadi 4 kali pergantian Presiden dan 2 kali pemilihan umum. Lalu apa yang telah tercapai dalam masa 10 tahun itu? Hasilnya antara lain adalah:
 - a. Telah dilakukan 4 kali amandemen terhadap UUD-1945, antara lain:
 - 1) Presiden dibatasi maksimal dipilih 2 kali.
 - 2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung.
 - 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan bagian dari lembaga legislatif dibentuk untuk memperkuat penyaluran aspirasi daerah.
 - 4) Anggota DPD dipilih langsung.
 - 5) Dibentuk Mahkamah Konstitusi, dan lain-lain.
 - b. Kehidupan demokrasi dalam hal kebebasan pers dan mengemukakan pendapat baik secara lisan maupun tertulis telah direalisasikan.
 - c. Dwifungsi ABRI telah berakhir.
 - d. Otonomi yang luas dan nyata telah dilaksanakan, termasuk a.l. Otonomi Khusus untuk Nangro Aceh Darusalam yang telah mengakhiri konflik bersenjata di Aceh yang dilakukan secara damai.
 - e. Stabilisasi makro ekonomi terpelihara.

Masalah-masalah yang belum terselesaikan dan yang perlu menjadi agenda reformasi selanjutnya antara lain:

- a. Aspirasi rakyat belum tersalurkan secara efektif. Padahal lembaga legislatif sudah diperkuat, demikian juga dengan otonomi daerah kekuasaan yang lebih besar sudah didesentralisasikan kepada daerah untuk dapat lebih baik mengurus urusan rumah tangganya sendiri.
- b. Aspirasi rakyat yang tidak tersalurkan secara efektif menimbulkan ketidakpuasan masyarakat makin meningkat. Ketidakpuasan yang meningkat menyulut terjadinya demonstrasi yang sering menimbulkan korban jiwa dan harta yang tidak sedikit nilainya.

- c. Aspirasi yang tidak tersalurkan juga mengakibatkan berkurangnya kepercayaan rakyat kepada lembaga-lembaga Negara yang terkait dengan perlindungan dan penegakan hukum ataupun penciptaan kesejahteraan rakyat.
- d. KKN tidak berkurang bahkan cenderung meluas ke semua lembaga-lembaga Negara dari pusat sampai ke daerah-daerah.
- e. Jurang antara kaya dan miskin tidak berkurang.
- f. Reformasi birokrasi pada tingkat nasional/Pusat hasilnya belum dirasakan oleh masyarakat.
- g. Reformasi birokrasi di beberapa propinsi/kabupaten dan kota yang dilakukan atas prakarsa Kepala Daerah telah ada yang menunjukkan hasil yang dirasakan masyarakat luas di daerah itu. Hal ini juga membuktikan bahwa reformasi birokrasi yang berhasil adalah reformasi yang langsung diprakarsai oleh pimpinan dengan komitmen politik yang tinggi.
- h. Walaupun stabilisasi makro ekonomi terpelihara, tetapi sektor riil belum tumbuh berkembang. Hambatannya ada yang bersumber pada peraturan perundang-undangan, tetapi sumber utamanya terletak pada ketidakmampuan birokrasi pemerintahan sebagai institusi yang harus mengabdikan kepada kepentingan publik.
- i. Pemerintahan Negara telah melanggar Konstitusi, karena ketentuan UUD-45 seperti a.l. mengenai hak anak yang wajib belajar 9 tahun masih belum bebas dari biaya sekolah, Anggaran Pendidikan sebesar 20% dalam APBN belum dipenuhi. Padahal sesuai dengan ketentuan UUD-45 mencerdaskan kehidupan bangsa menjadi penentu bagi memajukan kesejahteraan umum.

Kesimpulannya adalah telah banyak upaya-upaya reformasi yang berlangsung selama 10 tahun, tetapi hasilnya masih belum dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas. Masyarakat luas masih belum menikmati perlindungan dan penegakan hukum/keadilan. Pencuri, perampok dengan jumlah ratusan ribu sampai jutaan rupiah dihukum. Koruptor yang merugikan Negara dengan jumlah ratusan milyar sampai triliunan rupiah masih banyak yang bebas.

Aspirasi masyarakat belum tersalurkan secara efektif, sehingga apatisisme dan kepercayaan publik pada pemerintah dan lembaga-lembaga negara lainnya menurun. Lapangan kerja belum bisa menampung tenaga kerja yang terus bertambah semakin besar. Bahkan banyak terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK) yang semakin menyengsarakan rakyat, dan jumlah rakyat yang miskin semakin bertambah. Investasi yang diharapkan membuka lapangan kerja dan menumbuh-kembangkan sektor riil masih terhambat, karena korupsi masih merajalela dan kepastian hukum masih diragukan.

Masalah-masalah tersebut di atas menunjukkan bahwa reformasi belum berjalan seperti yang diharapkan oleh masyarakat luas. Masyarakat mengharapkan reformasi dilaksanakan di seluruh lembaga-lembaga negara, termasuk di lembaga yudikatif, di lembaga legislatif, di Bank Indonesia, di BUMN, dan lain-lain. Di sini istilah reformasi birokrasi dipakai sebagai pengganti dari upaya untuk memperbaharui dan meningkatkan kemampuan institusi publik yang berfungsi untuk mewujudkan visi Negara.

Birokrasi juga harus ditinjau dari sistem kepemimpinan di mana kemampuan kepemimpinan saling terkait dengan kemampuan institusi yang dipimpinnya. Kemampuan institusional akan membatasi dan sekaligus meningkatkan kemampuan kepemimpinan dalam memberikan respons strategik untuk mewujudkan visi institusi publik. Demikian juga kemampuan birokrasi terkait dengan peran kepemimpinan untuk meningkatkan kemampuan birokrasi karena tanpa kepemimpinan birokrasi yang punya komitmen yang tinggi maka transformasi tidak akan berhasil. Tinjauan reformasi birokrasi memerlukan pandangan sistemik seperti ini. Sehingga jelas keterkaitan reformasi birokrasi dengan kepemimpinan, dengan kemampuan untuk memberikan respons strategik, serta dengan upaya untuk mewujudkan visi institusi publik. Visi institusi publik ini adalah Visi Pemerintahan Negara, Visi Negara dan Visi Bangsa Indonesia.

Reformasi harus meliputi seluruh institusi publik penyelenggara negara agar kemampuan institusionalnya memadai untuk dapat mewujudkan Visi Bangsa Indonesia seperti yang tersurat dan tersirat dalam Pembukaan UUD 1945.

Selanjutnya akan dibahas bagaimana cara reformasi penyelenggaraan pemerintahan Negara itu dilaksanakan agar memiliki kemampuan institusional yang memadai untuk mewujudkan Visi Bangsa Indonesia.

REFORMASI/TRANSFORMASI BIROKRASI DARI KEMAMPUAN INDIVIDU KE KEMAMPUAN INSTITUSIONAL

Sebagaimana telah dikemukakan dalam uraian terdahulu, reformasi dalam kehidupan bernegara dan khususnya reformasi birokrasi belum banyak menghasilkan manfaat nyata bagi memajukan kesejahteraan umum. Media massa banyak mengungkapkan bagaimana hasil reformasi yang telah berlangsung sejak awal kemerdekaan sampai sekarang ini telah banyak dinikmati oleh para elit saja dan bukan oleh masyarakat luas.

Dan perlu kita sadari bersama bahwa reformasi itu harus dilaksanakan di seluruh institusi publik. Hal ini diperlukan karena perwujudan visi bangsa merupakan hasil kerja sama sistemik dari keseluruhan institusi publik. Seluruh institusi publik ini harus mampu menggalang seluruh kekuatan bangsa untuk secara bersama-sama mewujudkan visi bangsa. Benar pernyataan Presiden SBY bahwa "Bersama kita bisa". Timbul pertanyaan; Mengapa "Bersama kita bisa" itu belum terealisasi. Mengapa reformasi belum banyak dirasakan secara nyata sebagai yang memajukan kesejahteraan umum.

Reformasi yang telah dilaksanakan belum mampu membangun keyakinan bersama, bahwa "Bersama kita bisa" memajukan kesejahteraan umum. Mengapa keyakinan bersama itu belum terwujud, karena terutama para elit bangsa kita belum berhasil membangun visi bersama dan belum sepenuhnya melaksanakan nilai-nilai yang terkandung dalam dasar Negara kita. Terutama nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Mengapa nilai-nilai luhur kehidupan bangsa bernegara belum terwujud dalam sikap dan perilakunya? Karena sistem pendidikan nasional kita masih belum mampu

menginternalisasikan/mentransformasikan nilai-nilai luhur tersebut dalam wujud sikap dan perilaku hidup peserta didiknya. Transformasi/internalisasi nilai-nilai itulah yang akan mengubah budaya kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat menuju pada perwujudan visi pemerintahan negara, visi negara dan visi bangsa.

Transformasi nilai-nilai dan kemampuan dapat dilaksanakan secara bertahap mulai dari tingkat individu, tim kerja sampai pada tingkat organisasi/institusi. Transformasi nilai-nilai dan kemampuan yang belum mencapai tingkat organisasi/institusi tidak akan menghasilkan kinerja institusional yang optimal, kinerja institusi publik yang tidak optimal.

Reformasi yang sampai saat ini sudah banyak dilakukan masih parsial dan belum melaksanakan transformasi/internalisasi nilai-nilai luhur yang terkandung dalam dasar Negara kita. Institusi publik masih bergerak sendiri-sendiri sebagai akibat berpikir linier dan bukan berpikir serba sistem (*systems thinking*). Berpikir serba sistem akan menimbulkan kesadaran terhadap saling keterkaitan dari semua institusi publik untuk mewujudkan visi bersama, yaitu Visi Pemerintahan Negara. Reformasi birokrasi yang tidak sistemik inilah yang mengakibatkan penyelenggaraan pemerintahan negara belum banyak berhasil dalam memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kepemimpinan dan budaya institusi publik masih menonjolkan kepentingan individu/golongan ketimbang kepentingan publik.

Reformasi birokrasi yang bertujuan untuk membangun kemampuan kepemimpinan dan kemampuan institusinya harus mencakup transformasi untuk mewujudkan nilai-nilai luhur yang terkandung dalam dasar Negara, nilai-nilai luhur tersebut harus terwujud dalam sikap dan perilaku kepemimpinan serta menjadi nilai-nilai budaya institusi publik. Dengan demikian, reformasi birokrasi tidak cukup hanya terbatas pada perubahan parsial dan formal struktural yang hanya ditentukan sesaat. Reformasi birokrasi harus sistemik dan mencakup terutama transformasi nilai-nilai dan kemampuan kepemimpinan serta nilai-nilai budaya dan kemampuan institusi. Transformasi sistemik seperti ini, memerlukan waktu dan proses pembelajaran yang lama. Transformasi institusional yang mencakup internalisasi nilai-nilai luhur menjadi sikap dan perilaku kepemimpinan dan budaya institusi publik inilah yang saya beri label transformasi institusi publik yang secara keseluruhan merupakan Transformasi Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara.

Selama ini, pembelajaran yang dilakukan melalui sistem pendidikan dan pelatihan (Diklat) masih terbatas pada peningkatan kemampuan individu. Pembelajaran untuk meningkatkan kemampuan tim kerja dan kemampuan institusi di tempat kerja dan sambil bekerja belum banyak dilakukan. Kemampuan individu tidak akan memadai untuk mengubah dan meningkatkan kinerja institusi. Di sinilah, peran dan tanggung jawab yang sangat penting dari setiap pemimpin birokrasi yang harus memiliki komitmen yang tinggi untuk memprakarsai dan melaksanakan transformasi birokrasi/institusi publik yang membutuhkan waktu pembelajaran yang lama. Tanpa komitmen yang tinggi dan berkelanjutan dari setiap pimpinan birokrasi/institusi publik, transformasi sistem penyelenggaraan pemerintahan negara tidak akan berhasil secara optimal.

Tenaga-tenaga professional yang dapat membantu terselenggaranya transformasi sistem penyelenggaraan pemerintahan walaupun masih terbatas sudah mulai tersedia. Yang

diperlukan saat ini adalah kebijakan baru untuk melaksanakan transformasi penyelenggaraan pemerintahan negara seperti yang dikemukakan di atas. Transformasi institusional memerlukan proses pembelajaran di tempat kerja dan sambil melaksanakan pekerjaan sehari-hari. Proses pembelajaran transformasi seperti ini membutuhkan waktu lama dan memerlukan pendampingan para tenaga profesional (konsultan transformasi).

KESIMPULAN DAN SARAN

Reformasi birokrasi berlangsung sejalan dengan tuntutan untuk menyelesaikan isu-isu strategik dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Penyelesaian isu-isu strategik haruslah terkait dengan upaya untuk mewujudkan visi pemerintahan negara seperti yang tersirat dan tersurat dalam Pembukaan UUD 1945.

Hasil reformasi birokrasi sampai saat ini masih belum memenuhi secara optimal kepentingan publik, terutama dalam hal-hal yang terkait dengan pemenuhan nilai-nilai perikemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan/kebersamaan serta kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan negara telah menghasilkan kemakmuran yang berlimpah bagi segelintir elit bangsa sebagai hasil dalam menjalin hubungan KKN di antara para elit bangsa tersebut. Hasilnya adalah terciptanya jurang yang sangat dalam antara elit bangsa itu dengan masyarakat luas. Bila ini berlangsung terus maka akan mengancam keutuhan bangsa dan Negara Kesatuan RI.

Upaya untuk mencegah terjadinya ancaman ini adalah benar-benar konsisten melaksanakan transformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Transformasi birokrasi/institusi publik tidak cukup hanya terbatas pada aspek formal-struktural, prosedural dan peningkatan kompetensi individu saja. Transformasi birokrasi haruslah sistemik dan mencakup terutama aspek-aspek kemampuan institusional dan transformasi nilai-nilai luhur yang melandasi dasar-dasar Negara RI terwujud dalam sikap dan perilaku kepemimpinan dan budaya setiap institusi publik.

Transformasi birokrasi secara sistemik seperti itu membutuhkan proses pembelajaran yang akan memakan waktu lama, karena itu komitmen dan tanggung jawab setiap pimpinan birokrasi untuk memprakarsai dan melaksanakannya secara berkelanjutan akan sangat menentukan keberhasilannya.

Transformasi birokrasi yang dilakukan secara menyeluruh menjadi transformasi Sistem Kepemimpinan Visioner dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Transformasi seperti itu membutuhkan dukungan dan komitmen para elit politik agar transformasi tersebut dilaksanakan di semua institusi publik secara berkelanjutan. Dukungan dan komitmen para elit politik bangsa menjadi penting, terutama karena keberhasilan setiap keputusan politik akhirnya dalam pelaksanaannya akan ditentukan oleh kompetensi dan budaya institusi publik.