

Karya Ilmiah

PENERAPAN STRATEGI BIROKRASI DI INDONESIA



Oleh :

Muhammad Alfikri, S.Sos., MSi



**UNIVERSITAS MEDAN AREA
M E D A N
2009**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

22



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Atas Berkah Dan Ridho Allah Yang Maha Kuasa, yang senantiasa melimpahkan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Karya Ilmiah ini dengan baik. Salah satu tujuan dari penulisan Karya Ilmiah ini adalah untuk penilaian kepangkatan dosen, disamping untuk menambah wawasan dosen dalam menyusun karya ilmiah.

Penulis menyadari bahwa penyajian dan isi dari Karya Ilmiah ini masih membutuhkan penambahan dan perbaikan untuk kesempurnaannya. Kiranya isi dari Karya Ilmiah memberikan manfaat dan dapat menjadi masukan dan acuan yang berguna bagi pembaca yang membutuhkannya.

Medan, Nopember 2009
Penulis,

Muhammad Alfikri, S.Sos., M.Si.

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	2
1.3. Tujuan Penulisan	2
BAB II URAIAN TEORITIS	3
2.1. Konsep Birokrasi	3
2.2. Konsep Demokrasi	6
2.3. Kontribusi Demokrasi dengan Birokrasi	9
2.4. Dampak Kekuasaan Birokrasi Terhadap Kondisi Demokrasi	15
2.5. Rekontruksi Birokrasi dan Demokrasi Melalui Beberapa Pendekatan	20
2.6. Situasi Problematis yang Terjadi di Indonesia	24
BAB III PEMBAHASAN	28
BAB IV KESIMPULAN	37
DAFTAR PUSTAKA	39

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Berbicara tentang birokrasi sering kali kita asumsikan dengan urusan yang berbelit-belit, prosedur yang panjang dan memakan waktu yang lama, pokoknya selalu mendapat "tanda" negatif dari pendengarnya. Hal ini akan menjadi lebih transparan apabila kita memantau birokrasi yang berhubungan atau berurusan dengan organisasi formal, islam maupun non islam, negeri maupun swasta.

Pembahasan birokrasi selalu menarik untuk dibicarakan baik sebagai bahan diskusi maupun sebagai bahan kajian ilmiah untuk diperdebatkan dengan tujuan mencari solusinya. Apalagi topik yang akan dikaji ada hubungannya dengan demokrasi sehingga memerlukan suatu pemikiran yang serius untuk menelaah dan menilai akibat-akibat yang terjadi dan yang ditimbulkan oleh aksi birokrat dalam konteks demokrasi yang

perlu diperbaiki. Namun apakah sudah menjadi hal yang sulit direform bahwa birokrasi selalu menghambat kemudahan, kemajuan dan perkembangan suatu sistem politik khususnya memperkecil ruang gerak demokrasi.

1.2. Perumusan Masalah

Tulisan ini mencoba menjabarkan birokrasi berkaitan dengan demokrasi dan melihat posisi itu melalui Rekonstruksi. Oleh karena itu lebih baik dijelaskan terlebih dahulu apa birokrasi dan demokrasi itu Bagaimana kontribusinya terhadap demokrasi Bagaimana posisi birokrasi dengan demokrasi melalui rekonstruksi bagaimana situasi problematik yang terjadi di Indonesia dan strategi seperti apa yang dapat diterapkan di Indonesia sehingga antara birokrasi dan demokrasi bisa direkonstruksi.

1.3. Tujuan Penulisan

Untuk mengetahui penerapan strategi birokrasi di Indonesia.

BAB II

URAIAN TEORITIS

2.1. Konsep Birokrasi

Dalam kamus *Akademi Perancis tahun 1798*, Birokrasi diartikan : "kekuasaan, pengaruh dan para kepala dan star biro pemerintahan. Sedangkan menurut kamus bahasa Jerman edisi 1813, birokrasi di definisikan sebagai: "wewenang atau kekuasaan dari berbagai departemen pemerintahan."

Birokrasi sebagai suatu sistem organisasi formal dimunculkan pertama sekali oleh Max Weber pada tahun 1947, menurutnya birokrasi merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal. Ciri organisasi yang mengikuti sistem birokrasi ini ciricirinya adalah pembagian kerja dan spesialisasi, orientasi impersonal, kekuasaan hirarkis, peraturan-peraturan, karir yang panjang, dan efisiensi. Cita-cita utama dari sistem birokrasi adalah mencapai efisiensi kerja yang seoptimal mungkin. Menurut Weber organisasi birokrasi dapat digunakan

sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia sehingga sampai pada sasarannya, karena organisasi birokrasi punya struktur yang jelas tentang kekuasaan dan orang yang punya kekuasaan mempunyai pengaruh sehingga dapat memberi perintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain (Robert Denhard, 1984 : 26,32). Organisasi mengoprasikan prinsip-prinsip dasar hirarki kantor dimana ada garis-garis yang jelas dari atasan dan bawahan.

Menurut Herbert M. Levine, birokrasi kadang-kadang digunakan dalam suatu hal yang diremehkan, boleh dikatakan artinya canggung, tidak imajinatif, kaku, dan para administrator pemerintah yang tidak efisien (Herbert M. Levine, 1982 : 240). Birokrasi memainkan peranan aktif di dalam proses politik di kebanyakan negara dan birokrasi menggunakan banyak aktifitas-aktifitas, diantaranya usaha-usaha paling penting berupa implementasi Undang-Undang, persiapan proposal legislatif, peraturan ekonomi, lisensi dalam perekonomian dan masalah-

masalah profesional, dan membagi pelayanan kesejahteraan (Herbert M. Levine, 1.982: 241).

Masyarakat didominasi oleh para birokrat, ditulis oleh James Burnham tahun 1941 yang menekankan pentingnya kelompok manajerial di dalam perekonomian, dan tidak ada pemisahan yang tajam antara kelompok manajerial dan pejabat politik (Martin Albrow, 1989 : 100) Berdasarkan tulisan tersebut James memberi persamaan antara kekuasaan kelas para manajer dengan kelas para birokrasi negara.

Masyarakat yang dibentuk dan diperintah oleh para birokrat akan menjadi masyarakat -masyarakat birokratis yang nantinya masyarakat tersebut akan menjadi birokrasi-birokrasi masyarakat yang patuh dan tunduk pada pengaruh sikap-sikap dan nilai-nilai para birokrat, karena adanya perubahan sikap dari masyarakat akan bergantung kepada pengaruh para birokrat. Hal ini akan cepat menjerat masyarakat

akan runtuhnya nilai-nilai demokrasi sehingga ada suatu pertentangan dengan nilai-nilai tersebut yang dianggap sebagai suatu problema yang memerlukan pemecahan.

2.2. Konsep Demokrasi

Pada tulisan ini perhatian kita tertuju pada masalah birokrasi dan hubungannya dengan demokrasi. Selama masih ada tipe-tipe pejabat negara dan seperangkat nilai yang dianggap sebagai bagian inheren dalam demokrasi yang sebenarnya. maka masalah birokrasi dan demokrasi tidak akan pernah berhenti.

Cara pandang tentang demokrasi dari waktu ke waktu mengalami perkembangan sejalan dengan semakin kompleksnya hubungan antar warga. Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, menurut bahasa Yunani,^{*} definisi yang paling singkat tentang demokrasi adalah apa yang diucapkan oleh Abraham Lincoln di Gettysburg, Pennsylvania, Arnerika Serikat tahun 1863 yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat Esensi dari demokrasi adalah bahwa rakyat memerintah atau melakukan

pemerintahan oleh dirinya (*government by the people*) (majalah *Koridor*, 1994: 3,4), demokrasi mengandung dua dimensi kontes dan partisipasi yang menurut Robert Dahl merupakan hal menentukan bagi demokrasi.

Demokrasi juga mengimplikasikan adanya kebebasan sipil dan politik yaitu kebebasan berbicara, menerbitkan, berkumpul dan berorganisasi, yang dibutuhkan bagi perdebatan politik dan pelaksanaan kampanye-kampanye pemilihan itu (Samuel P. Huntington, 1995 : 6).

Demokrasi berarti *liberte, egalite, fraternite*, dimana ada kontrol yang efektif. oleh warga negara terhadap kebijakan pemerintah. David Held menyatakan ada 7 prinsip utama penyelenggaraan negara berdasarkan demokrasi yaitu:

1. Masyarakat harus memerintah dalam arti semua harus terlibat dalam membuat undang-undang, memutuskan kebijaksanaan umum dan melaksanakan hokum dan administrasi pemerintahan.

2. Masyarakat secara perseorangan harus terlibat dalam pembuatan keputusan yang penting dalam arti memutuskan hukum-hukum publik dan masalah-masalah kebijaksanaan umum.
3. Para penguasa berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan tindakantindakannya kepada masyarakat.
4. Para penguasa harus bertanggung jawab kepada perwakilan dari masyarakat.
5. Para penguasa harus dipilih oleh masyarakat.
6. Para penguasa dipilih melalui representatif/perwakilan dari masyarakat dan
7. Para penguasa harus bertindak sesuai dengan kepentingan masyarakat. (prisma No.4 tahun XXI, 1992 : 32).

Kalau kita amati model demokrasi David Held diatas, maka untuk kasus negara berkembang seperti Indonesia demokrasi yang muncul sangat bergantung kepada perilaku elit politik dan struktur budaya, ekonomi dan ideologi yang menjadi anutan, khususnya dalam cara pandang

terhadap pembangunan politik. Demokrasi yang dapat menghambat nilai-nilai kultural menurut seorang Indonesianist Benedict R.O'G Anderson yaitu prinsip ajaran demokrasi pandangan Jawa yang sangat mempengaruhi sistem politik dan proses demokratisasi Indonesia. Basis cultural dalam pemerintahan Orde Baru di Indonesia itu dapat dilihat dari bagaimana hubungan antara elit politik dengan warga negara sebagai hubungan antara kawulo dan gusti, antara kekuasaan di kalangan "wong ghede dan wong cilik".

Usaha demokratisasi masih memerlukan rentang waktu yang cukup panjang bagi lembaga-lembaga politik, rezim yang memerintah, maupun nilai masyarakatnya sendiri dalam memaksimalkan upaya yang ada menuju iklim demokratisasi yang diidam-idamkan.

2.3. Kontribusi birokrasi dengan Demokrasi

Kebanyakan orang menganggap bahwa konsep birokrasi sebagai administrasi yang tidak efisien dan rasional, mencakup

aplikasi kriteria evaluatif dan spesifikasi sifat nilai-nilai tersebut (Martin Albrow, 1989 : 107). Konsep birokrasi cenderung dianggap sebagai suatu aspek ancaman terhadap demokrasi, apalagi konsep birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, konsep ini diamati secara serius karena mendiskusikan tentang pejabat-pejabat negara yang menjalankan tujuan-tujuan demokrasi. Perlu dipertanyakan apakah tindakan tergantung pada bagaimana nilai-nilai demokrasi itu ditafsirkan dan mana diantara penafsiran itu yang dipandang salah.

Friedrich dan Finer prihatin terhadap masalah kesesuaian praktek-praktek administrasi negara modern dengan nilai-nilai demokrasi, karena mereka percaya bahwa bukan kekuasaan yang dijalankan pejabat yang menimbulkan masalah tetapi cara menggunakan kekuasaan itulah yang menjadi masalahnya, untuk itu perlu dilihat bagaimana masing-masing karakteristik antara birokrasi dan demokrasi digunakan dalam usaha mendiagnosis dan menyembuhkan masalah yang terjadi.

Martin Albrow membedakan tiga posisi dasar tentang fungsi-fungsi pejabat di negara demokrasi, yaitu

1. Pejabat menuntut kekuasaan terlalu besar dan perlu dikembalikan pada fungsinya semula.
2. Pejabat benar-benar memiliki kekuasaan dan tugas yang semakin besar sehingga jabatan tersebut harus dijalankan secara bijaksana.
3. Kekuasaan perlu bagi para pejabat sehingga harus dicari metode-metode pelayanan yang dapat disalurkan bersama-sama.

Problema yang harus dipecahkan untuk dapat menumbuhkan kembangkan demokrasi dengan menempatkan birokrasi secara konsisten di dalam system politik. Dalam sistem politik demokrasi liberal yang berawal dari Maklumat Wakil Presiden No.X tertanggal 3 November 1945. terwujud konfirmasi, dimana politik yang ikut menentukan sosok administrasi pemerintah pada waktu itu. Posisi infrastruktur politik vis-a-vis suprastruktur politik secara relatif lebih kuat, menciptakan suatu

sosok sistem politik bureau-nomia (Moeljarto Tjokrowinoto, 1996: 159).

Menurut teori, agar dapat memahami birokratisasi dalam pembangunan nasional, di Indonesia terlebih dahulu didekatkan melalui 2 konsep yaitu :

1. Konsep masyarakat politik birokratik yang dikembangkan pertama sekali oleh Fred Riggs (1966) dan digunakan oleh Karl D.Jackson (1978) dalam konteks Indonesia.
2. Konsep kapitalisme birokratik yang dirumuskan oleh Wittfogel (1957).

Berdasarkan konsep Jackson tersebut maka ciri-ciri pokok masyarakat politik birokratik adalah :

1. Lembaga politik yang dominan adalah aparat birokrasi
2. Lembaga-lembaga politik lainnya, seperti parlementer, partai politik, dan kelompok-kelompok kepentingan semuanya lemah dan tidak mampu melakukan control terhadap birokrasi.

3. Masa diluar birokrasi secara politis dan ekonomis pasif, sehingga menyebabkan lemahnya peranan partai politik dan dampaknya semakin memperkuat peranan birokrasi.

Bertitik tolak dari ciri-ciri tersebut maka dapat kita simpulkan bahwa birokrasi di Indonesia cenderung mendekati ke tiga ciri tersebut, sehingga perlu dipertanyakan kemampuan masyarakat politik birokratik ini untuk melaksanakan pembangunan, terutama pembangunan yang mampu mengantisipasi dan menahan gejolak-gejolak eksternal sehingga bisa mencapai tingkat pertumbuhan yang memadai, yang dapat mendistribusikan secara merata hasil dari perjuangan masyarakat tersebut.

Ada tiga kecendrungan yang dialami oleh setiap birokrasi, yaitu :

1. Proses weberisasi, yaitu suatu proses dimana suatu biroksasisemakin mendekati tipe ideal sebagaimana dikemukakan oleh Max Weber.

2. Proses parkinsonisasi yaitu proses dimana birokrasi cenderung menuju kedalam keadaan patologis sebagaimana pernah diduga kuat oleh C.Northcote Parkinson.
3. Proses orwelisasi, yaitu kecenderungan birokrasi semakin menguasai masyarakat, untuk birokrasi di Indonesia agaknya cenderung ke arah parkinsonisasi dan orwelisasi ketimbang ke arah weberisasi.(Muhadjir Effendy, dalam jurnal Bestari, januari-april 1995 : 27,28).

Menurut analisa Dr.Muhadjir Darwin yang menyimpulkan bahwa birokrasi di Indonesia sedang "sakit" dengan titik tekanannya berdasarkan hukum Parkinson, sedangkan parameter birokrasi " sehat " yang dijadikan sandaran adalah konsep birokrasi weber tetapi pada kenyataanya selalu menimbulkan masalah, karena cirri-ciri organisasi yang diharapkan terlalu ideal sehingga kadang kala belum tentu cocok dengan kondisi atau situasi di suatu negara.

2.4. Dampak Kekuasaan Birokrasi Terhadap Kondisi Demokrasi

Kekuasaan birokrasi menimbulkan pertanyaan yang menyebabkan para ilmuwan mulai berpikir. Adil dan perlakuan yang sama bagi seluruh penduduk ternyata membutuhkan seperangkat hukum yang kompleks dan peraturan-peraturan administratif, untuk dapat berfungsi, setidaknya masyarakat harus memberikan pengertiannya karena pada kenyataannya jumlah polisi tidak cukup banyak di dalam melakukan kontrol atas penerapan hukum, dengan demikian keadaan menjadi sulit bila masyarakat cenderung tidak mematuhi hukum.

Dalam jangka pendek, tentu saja birokrasi dapat memerintah masyarakat tanpa menimbulkan perlawanan mereka. Namun sebagaimana kita juga pernah belajar dari masa lampau, kerelaan yang pertama-tama bersifat pasif pada akhirnya membangkitkan rasa ketidakberdayaan. Hal ini kemudian dicetuskan dalam bentuk protes yang mengacaukan suasana. Apabila kita menunggu sampai suasana itu benar-benar terjadi,

inilah yang disebut antitesis demokrasi. Sedikit kepatuhan sudah merupakan suatu kondisi bagi demokrasi. Bila pemerintah harus memaksa kepatuhan yang sepenuhnya, hal ini berarti mengurangi demokrasi. Kepatuhan tanpa syarat pada hakikatnya menghindari kritik dan ketidaksepakatan yang menjadi inti demokrasi (Peter M. Blau, Marshall dan W. Meyer .1987: 202.203).

Bila kita lihat contoh di Indonesia, bahwa masyarakat wajib pajaknya sudah lelah dengan seabrek peraturan yang harus dipatuhi. sehingga ada kesan terpaksa untuk memenuhi kewajiban perpajakan, dan sulit menciptakan masyarakat yang sadar pajak dalam sistem yang diterapkan untuk meningkatkan penerimaan negara.

Pada dasarnya masyarakat lebih menginginkan terciptanya kesadaran daripada kepatuhan. Ibarat seorang pencuri bertobat untuk tidak akan mengulangi perbuatannya karena dia takut kepada Allah (sadar bahwa mencuri itu perbuatan dosa), daripada takut karena adanya ganjaran hukuman yang menantinya, sehingga sulit untuk mencapai tahap masyarakat

yang "marginal deterrence". kalau mentalnya masih mental pencuri.

Nilai-nilai demokratis tidak saja berarti tujuan-tujuan masyarakat yang ditentukan oleh keputusan mayoritas. tetapi juga bahwa tujuan-tujuan tadi diterapkan melalui metode-metode efektif yang ada, yakni dengan memantapkan organisasi-organisasi sifatnya yang lebih birokratis daripada berupa pengaturan secara demokratis. Keberadaan birokrasi-birokrasi semacam itu tidak merusak nilai-nilai demokrasi.

Jika birokrasi berlebihan maka masyarakat dirugikan karena masyarakat punya otonomi yang terbatas, karena freewill terbatas untuk masyarakat, karena belum tentu yang dilakukan birokrat baik, baik juga untuk masyarakat. Birokrasi sulit untuk direm karena ada dorongan dari dalam (birokrat itu sendiri) ataupun dari luar seperti :

1. Dorongan politik, yaitu : tuntutan dari masyarakat sehingga membuat birokrasi menjadi lebih besar peranannya, adanya tuntutan negara semakin berkembang

terus, yang meminta negara untuk menyelesaikannya dan meminta Negara melayani hal tersebut sebagai contoh yaitu negara yang demokratis.

2. Dorongan ekonomi.

3. Dorongan yang bersifat sosial, yaitu pemberian tanggungjawab pada Negara untuk melakukan sesuatu pada masyarakat, ada pandangan bahwa Negara sebagai penggerak pembangunan nasional dan negara diasumsikan sebagai fungsi yang strategis.

Demokrasi dan birokrasi sesungguhnya sangat diperlukan dalam proses pembangunan suatu negara, akan tetapi semakin kuat birokrasi dalam negara maka akan semakin rendah demokrasi dan sebaliknya semakin lemah birokrasi maka akan semakin tinggi demokrasi.

Gejala tumbuhnya birokrasi yang terlarnpau kuat diungkapkan oleh Fred W Rigg ketika ia melakukan penelitian modernisasi di Thailand yang kemudian muncul dengan konsep "Bureaucratic Polity" yang menggambarkan betapa birokrasi di

Thailand telah memasuki suatu jaringan kehidupan politik dan ekonomi yang sangat kuat yang dilakukan oleh negara terhadap kehidupan masyarakat, dalam konsep yang sama Karl D.Jackson untuk studinya tentang birokrasi di Indonesia, yang menempatkan birokrasi melalui pemasukan nilai budaya masyarakat yang dominant sebagai suatu kekuatan tersendiri dalam mempengaruhi sistem politik dan perilaku politik elit kekuasaan (Karl D.jackson. dalam Karl D.Jackson dan Lucian W.Pye, 1987:4).

Berdasarkan studi *Guelermo O'Donnel* bahwa negara telah muncul sebagai kekuatan politik yang tidak hanya relatif mandiri berhadapan dengan faksi-faksi elit pendukungnya serta masyarakat sipil, tetapi ia telah menjadi kekuatan dominant yang mampu mengatasi keduanya. Otoritarian Birokratik memang diciptakan untuk melakukan pengawasan yang kuat terhadap masyarakat sipil, terutama dalam upaya mencegah massa rakyat di bawah keterlibatan politik yang terlampau aktif agar proses akselerasi industrialisasi tidak terganggu (*Guelermo O'Donnel*

dalam Muhammad AS Hikam, Jurnal Ilmu Politik No.8, AIPI LIPI Jakarta 1991: 68).

Studi Fred W Rigg tentang Bureaucratic Polity dan GuelermO'Donnel tentang Bureaucratic Authoritarian nampaknya menggarisbawahi bahwa dalam masyarakat tertentu posisi birokrasi sudah berada di bawah kontrol politik kekuasaan dalam rangka mendapatkan sumber legitimasi politik melalui sarana birokrasi. Jika dalam studi Rigg birokrasi berkolaborasi dengan kekuasaan pemerintah, maka model O'Donnell birokrasi itu tidak hanya berkolaborasi dengan kekuasaan tetapi juga melibatkan diri hampir di semua bidang kegiatan. Keterlibatan negara tidak hanya dalam bidang politik formal, namun menjalar sampai kepada kegiatan ekonomi social budaya termasuk juga ideologi.

2.5. Rekonstruksi Birokrasi dan Demokrasi Melalui Beberapa Pendekatan

Birokrasi dan Demokrasi melalui penjelasan tersebut ibarat dua sisi dari mata uang yang sama, birokrasi dan demokrasi sangat diperlukan dalam kegiatan Negara dan masyarakat, akan

tetapi keduanya justru menunjukkan tingkat perbedaan yang mendasar dan walaupun memungkinkan dapat dipertemukan satu sama lain melalui rekonstruksi antara keduanya. Birokrasi merupakan salah satu sarana bagi kekuasaan negara untuk memperkuat posisi politik dan merupakan sumber legitimasi politiknya. Sementara demokrasi merupakan keinginan dari sebagian besar masyarakat untuk mendapatkan keberdayaan sehingga proses tawar-menawar antara state dan sipil society dapat berkembang dengan baik khususnya dalam kerangka pengembalian keputusan politik sebagaimana prinsip-prinsip dasar dari demokrasi itu sendiri.

Modal kebijakan merupakan pendekatan yang akan dipakai dalam merekonstruksi birokrasi dan demokrasi. Allison mendeskripsikan 4 model kebijakan yaitu :

1. **Synoptic Model**, merupakan model yang ideal dengan melihat proses kebijakan sebagai suatu proses yang sangat rasional dimana policy maker atau aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan dianggap memiliki persepsi yang

jelas tentang tujuan yang akan dicapai (Charles H Levine, B.Guy Peters, Frank J. Thompson, 1990 : 82) .Para aktor politik bisa menilai konsekuensi-konsekuensi positif dan negatif, contohnya : kebijakan pengentasan kemiskinan, adanya kesadaran para aktor dalam birokrasi sehingga mengambil nilai tertentu yang siap dimaksimalkan pemerintah. Dalam hal ini birokrasi tidak hanya penerima kebijakan dari pejabat-pejabat politik, tetapi turut melakukan kebijakan berupa tindakan membela si miskin sebagai suatu pertanda merekonstruksi demokrasi, hat ini menandakan bahwa birokrasi bukan pemerintahan rakyat tetapi mengembalikan peran negara sebagai arbiter (perantara).

2. **Model Incremental**, merupakan kebijakan yang dimulai dengan melihat kebijakan yang ada, apa yang menjadi tantangan masa depan, apa perlu kebijakan direvisi atau direform. Proses kebijakannya sering kali tidak dimulai dari titik nol karena selalu dimulai dengan kebijakan yang

ada sehingga standard operating procedurenya terlalu kuat.

3. Model Garbage Can, merupakan kebijakan yang mencari tujuan yang pasti, akan tetapi hubungan antara tujuan dan kebijakan-kebijakan utama tidak selalu jelas. Pendekatan ini sering juga disebut organisasi anarki, menurut model ini hasil pembuatan keputusan secara kebetulan dipengaruhi 4 komponen yaitu : para partisipan, solusi, masalah-masalah dan kesempatan untuk memilih (Charles H. Levine, B. Guy Peters, Frank J. Thompson, 1990 :83,84).

4. Model Birokratik Politik, merupakan proses pengambilan keputusan dalam melibatkan banyak aktor/kelompok-kelompok kepentingan yang, masing-masing punya nilai atau kepentingan sendiri, punya agenda masing-masing, memperjuangkan atau membangun strategi-strategi sendiri dengan koalisi, bergaining atau kompromi sesuai dengan tujuan yang ia miliki. (Charles H. Levine, B Guy Peters, Frank J. Thompson, 1990: 84).

Berdasarkan beberapa model yang ditawarkan, jika kita mengacu ke negeri sendiri yaitu Indonesia, maka ada kecendrungan kita memakai model Incremental, dimana terlalu banyak prosedur dan standard operating procedure terlalu dinomorsatukan atau dijadikan sebagai salah satu instrumen yang digunakan oleh pemerintah pusat. Pembuatan keputusan-keputusan politik nasional amat didominasi oleh pemerintah dan kesan seperti itu sukar dibantah.

2.6. Situasi Problematis yang terjadi di Indonesia

Problema birokrasi yang melanda negara Indonesia dengan adanya pelaksanaan peraturan dan juga yang semakin banyak, kurang mampu mendorong empowering masyarakat karena birokrasi melihat masyarakat dari kaca mata bagaimana masyarakat melaksanakan peraturan dan bukan melihat bagaimana inisiatif masyarakat itu sendiri sehingga ada kesan pemaksaan yang dapat menimbulkan benih-benih konflik yang mengakibatkan rakyat sebagai lawan dari birokrasi. Padahal seharusnya birokrasi bekerja untuk rakyat, karena hidupnya dari

gaji yang diperoleh dari pajak rakyat dan bukan malah menjadi alat untuk menekan rakyat.

Pada waktu yang lalu, beberapa teknokrat dalam birokrasi mencoba mengadakan upaya-upaya reformasi , seperti yang dilakukan oleh Emil Salim, J. Sumarlin dan Saleh Affif ketika beliau-beliau tersebut menjadi Menteri Penertiban Aparatur Negara pada Kabinet Pembangunan I,II dan III. Menteri Emil Salim berhasil mengadakan reformasi pada organisasi dan tala kerja departemen, Menteri Sumarlin mengadakan reformasi pada sistem remunerasi pegawai negeri, dan Menteri Saleh Affif mengadakan reformasi untuk menggairahkan kegiatan ekonorni melalui serangkaian kebijakan deregulasi.

Reformasi tersebut dapat dilaksanakan walaupun pada kurun waktu tersebut birokrasi Indonesia secara umum masih konservatif dan belum terbuka terhadap perubahan. Namun, reformasi tersebut belum mampu menciptakan suatu snow ball reformasi administrasi yang terus sustainable dan akhirnya mampu menciptakan sistem adrministrasi yang handal dan dapat

bargaining mendukung pembangunan ekonomi politik (Sofian Effendi, dalam orasi ilmiah yang disampaikan pada kuliah perdana program MAP UNT AG, 1994 : 3).

Kurang berhasilnya reformasi administrasi di Indonesia selama kurun waktu PJPT-1 ini nampaknya dipengaruhi paling tidak oleh 2 faktor :

1. Kuatnya dominasi ekonomi perencanaan pembangunan nasional, sehingga reformasi administrasi tidak pernah menjadi fokus perhatian tetapi hanya sebagai pendukung pembangunan ekonomi .
2. Belum nampak adanya minat yang cukup besar dikalangan para pimpinan organisasi politik mengenai reformasi administrasi, aliansi yang kuat antara birokrasi dan organisasi politik, terutama melalui pengaruh jalur-jalur A dan B di Golkar, telah menimbulkan politisasi birokrasi yang berlebihan, yang menimbulkan dorongan yang kuat pada birokrasi yang cenderung lebih mempertahankan status-Quo daripada reformasi. Sepertinya mendengar kata

reformasi, para birokrat agak alergi karena daya inovasi kaum birokrat dipengaruhi oleh advokasi dari para pimpinan politik yang harus diyakini melalui reformasi tersebut.

Reformasi administrasi perlu dilancarkan sebagai bagian dari pembangunan politik. Bila aparatur administrasi mampu mendukung pembangunan nasional, maka dapat tercipta sistem tersebut sehingga mampu mendukung demokratisasi politik, liberalisasi dan industrialisasi ekonomi Indonesia.

BAB III

PEMBAHASAN

Posisi saling berhadapan antara birokrasi yang mewakili lembaga Negara dengan *civil society* yang berada pada posisi masyarakat, merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari upaya mencari wilayah dinamika dari studi pembangunan politik yang akan meningkatkan kehidupan politik ideal yang demokratis.

Melalui tulisan ini ada strategi positif yang dapat memperbaiki kelemahan birokrasi menuju demokrasi di Indonesia dengan mengambil contoh yang pernah terjadi di Indonesia yaitu Pelaksanaan Reformasi Perpajakan. Pada dasarnya pemungutan pajak merupakan perwujudan atas kewajiban kenegaraan dan partisipasi anggota masyarakat dalam memenuhi keperluan pengelolaan negara dan pembangunan nasional, demi tercapainya keadilan social dan kemakmuran yang merata.

Sebagai bahan kajian bahwa dalam perundang-undangan pajak lama terdapat beberapa permasalahan dan sekaligus kelemahan yang perlu disoroti yaitu:

Pertama. peraturan-peraturan pajak yang beraneka ragam, sehingga menimbulkan kesan membingungkan dan bahkan terdapat pembebanan pajak berganda. *Kedua* pelaksanaan kewajiban perpajakan sangat tergantung pada aparat perpajakan, sehingga menimbulkan kecendrungan masyarakat wajib pajak kurang turut bertanggung jawab dalam memikul beban negara yang pada hakikatnya untuk kepentingannya sendiri dalam bermasyarakat, bernegara dan berpemerintahan. *Ketiga.* terdapat berbagai jenis pajak sehingga menimbulkan ketidakjelasan bagi masyarakat dalam memenuhi kewajibannya. *Keempat* terdapat bermacam-macam tarif pajak baik untuk perorangan maupun untuk perseroan, *Kelima.* tingginya tarif-tarif tersebut sehingga menimbulkan rangsangan untuk menghindari pajak melalui berbagai cara. *Keenam.* tatacara pemungutan pajak yang berbelit-belit.

Dari keenam kelemahan yang terjadi pada sistem yang lama, maka dalam menyusun sistem yang baru, diperhatikan saling keterkaitan antara tiga unsur pokok pemungutan pajak. Ketiga unsur tersebut adalah kebijaksanaan, hukum perpajakan dan administrasi perpajakan. Kebijaksanaan perpajakan merupakan pemilihan unsur-unsur tertentu dari berbagai alternatif yang didasarkan atas sasaran yang ingin dicapai. Pemilihan unsur-unsur tersebut berkenaan dengan subyek pajak, obyek pajak, tarif pajak dan prosedur pajak..Hal yang kedua, adalah hukum pajak atau hukum fiskal yaitu keseluruhan peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat melalui Kas Negara. Sedangkan administarsi perpajakan adalah caracara dan prosedur pengenaan serta pemungutan pajak, dimana yang bertindak sebagai pelaku administrasi pajak di Indonesia adalah Direktorat Jendral Pajak, Direktorat jendral Bea dan Cukai serta Direktorat Jendral Moneter.

Pada sistem lama, sasaran perpajakan semata-mata untuk pemerintah penjajah Belanda dengan berkedok pengisian kas negara tetapi nyata-nyata digunakan untuk kepentingan kolonial..

Dari paparan di muka , tampaklah bahwa sesungguhnya pada masa lalupun telah ada upaya-upaya untuk mengadakan pembaruan sistem perpajakan, hanya saja situasi dan kondisinya belum memungkinkan, baik karena kemungkinan mendapat tantangan dan antipati dari rakyat yang memang telah lama mengalami trauma dan sindrome pajak pada masa penjajahan, maupun karena menyusun sistem yang barn tidaklah mudah.

Dalam rangka memecahkan problematik yang terjadi pada waktu itu, maka para pemikir ekonomi Indonesia pada tahun 1980-1981 sudah mengenal pokok-pokok dan hasil dari misi-misi pembaruan perpajakan di beberapa negara. Pada awal tahun 1981, diarnbil Beberapa keputusan tingkat menteri dalam hal strategi dan teknik untuk pembaharuan perpajakan Indonesia, yang dalam banyak hal, keputusan-keputusan tersebut

menggambarkan pemanfaatan hasil-hasil kegiatan yang sejenis di negara-negara lain. Keputusan itu dikelompokkan dalam 8 langkah kebijakan sebagai berikut :

Langkah pertama, para menteri bidang Ekonomi Keuangan dan Industri (EKUIN) serta beberapa anggota lembaga perekonomian mempertimbangkan bahwa rencana pembaruan perpajakan di Indonesia dengan menggunakan batasan tahunan dan bukan bulanan.

Langkah kedua, menuangkan kebijakan perpajakan ke dalam suatu konsep dalam bentuk perundang-undangan yang ketat.

Langkah ketiga, dibentuk Komite atau Panitia Pengarah dengan mengikutsertakan beberapa pejabat dari jajaran Departemen Keuangan, termasuk beberapa diantaranya dari jajaran Direktorat Jenderal Pajak. Komisi tersebut berfungsi mengarahkan, mengawasi dan berperanserta langsung dalam penelitian yang dilakukan oleh tim tenaga ahli asing yang mungkin akan digunakan.

Langkah keempat, mengharuskan agar usaha persiapan ini dilakukan *secara biasa saja tanpa publikasi besar-besaran*, namun tetap memperhatikan berbagai pendapat dari kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, baik kalangan pemerintahan, swasta maupun para ilmuwan dari berbagai disiplin ilmu.

Langkah kelima, menyiapkan latihan dan pendidikan bagi para pejabat perpajakan, baik itu pendidikan formal maupun pendidikan informal untuk memulai kaderisasi pejabat pajak yang terlatih baik.

Langkah keenam, kebijaksanaan untuk memulai sistem perpajakan yang baru secara keseluruhan tanpa sedikitpun mengambil bagian-bagian dari sistem yang lama.

Langkah ketujuh, memperluas wawasan pembaharuan sistem perpajakan sehingga mencakup bidang-bidang yang sebelumnya tidak merupakan obyek pajak.



Langkah kedelapan, menerapkan langsung hasil dari tiap-formulasi tanpa menunggu laporan hasil keseluruhan paketnya.(Salamun A. T., 1990 :43,44,45).

Dalam rangka pengkajian masalah pembaruan sistem perpajakan di Indonesia, telah diundang tenaga ahli dan tokoh-tokoh terkemuka yang sangat berpengalaman dan bereputasi Internasional dalam bidang perpajakan, baik dari luar maupun dalam negeri untuk memberikan pengalamannya sekaligus menguji konsep pembaruan sistem perpajakan di Indonesia.

Seperti telah dijelaskan, di samping tenaga ahli ekonomi dan hukum. Diperlukan juga tenaga-tenaga ahli dalam bidang-bidang lain seperti ahli administrasi perpajakan akuntan, dan ilmu teknologi komputer dalam pekerjaan studi pembaruan sistem perpajakan di Indonesia. Keikutsertaan para ahli tersebut baik akademisi maupun para profesional dan pejabat yang berwenang di dalam negeri dimaksudkan untuk memperoleh proses dan pemecahan masalah dalam pengerjaannya, disamping tim pengarah ada lagi tim yang dibentuk oleh Departemen

Keuangan, Direktorat Jendral Pajak dan Tim dari Luar Departemen Keuangan.

Setelah sampai rancangan tersebut ke DPR, selama proses pembahasan di DPR banyak pihak dari berbagai disiplin ilmu, kalangan masyarakat dan berbagai sudut pandang yang memberikan tanggapan, saran dan juga kritik tajam. Dari banyak tanggapan spontan yang muncul pada hari-hari pertama pengajuan RUU ke DPR, secara jujur harus diakui bahwa sebagian besar menekankan pentingnya mental aparatur pajak mendapat perhatian pemerintah. Dari para anggota DPR yang pada umumnya dikenal sebagai tokoh-tokoh masyarakat yang vokal, sehingga diharapkan timbul kesadaran, pengertian dan pemahaman yang tulus, mengenai mana yang benar dan mana yang salah. mana yang haq dan mana yang bathil.

Meskipun seringkali didengungkan masalah kebersamaan dan demokrasi di dalam organisasi Direktorat Jendral Pajak tapi kenyataannya kekuasaan lebih ditentukan oleh landasan rasional

sehingga masalah organisasi harus didahulukan daripada masalah pribadi.

BAB IV

KESIMPULAN

Ambisi utama daripada sistem birokrasi adalah tercapainya efisiensi kerja yang seoptimal mungkin tapi bukan malah mempolitiskan birokrasi dengan pilihan-pilihan kebijakan yang memuaskan klien-klien tertentu, korupsi, melibatkan kepentingan pribadi di atas kesejahteraan umum, juga membuat kebijakan dan mengimplementasikannya berat sebelah (LV .Carino,Bautista dkk, 1993 : 119 -140).

Berdasarkan pengalaman sejarah, telah terbukti bahwa usaha birokrasi untuk merekonstruksi demokrasi tidak bisa lepas dari politik publik, ini tidak akan jadi persoalan bila birokrasi tetap dipandang sebagai instrumen negara, sehingga kekuasaan kepemimpinan politik mampu membuat birokrasi bertanggung jawab terutama alas dasar kepentingan publik. Responsive terhadap tuntutan rakyat, dimana kekuatan-kekuatan sosial dan negara mengarahkan birokrasi kesana, sehingga mampu

mendorong birokrasi untuk meningkatkan responsivitas mereka terhadap keinginan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Arfani Noer Riza (1996)**, *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Osborne David, Gaebler Ted (1995)**, *Mewirauahakan Birokrasi*, Jakarta: PT Teruna Grafica Press.
- Atmowasito, Sutejo, Dr (1994)**, *Demokrasi: Suatu tinjauan Deskriptif dan komparatif dalam jurnal koridor No 1 Volume 1 April 1994: Yogyakarta, Hlm.4-8.*
- Bautista Victoria.A, Alliler Concepcion.Ma.P, Reyes, Danilo. R, Tapales, Proserpina.D, (1993)**, *Introduction to Public Administration in The Philippines: A Reader*, Philippines: University of the Philippines Press, hlm.119-140.
- Blau, Peter M, Meyer ,Marshall W. (1987)**, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: ill-Press, hlm.206-223.
- Carino, Ledivina V. (1984)**, *Bureaucracy for Democracy: The Dynamics of Executivea and Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions*, Manila: CPA University of the Philippines.
- David Held (1990)**, *Models of Democracy dalam Amir Santoso*, Prisma No 4 tahun XXI,1992, Jakarta: LP3ES, hlm.32.
- Denhardt,Robert .(1984)**, *Theories of Public Organization*, Monterey, CA:Brooks/Cole Publishing Company. hlm.26,3
- Effendy, Muhadjir (1995)**, *Birokrasi Pemerintahan Menyongsong Era Pasar Bebas: Dari Bossy Attitude ke Servicer Minded (sebuah Review)*, dalam *Jumal Bestari*, lanuari-April, Yogyakarta, hlm.27,28.
- Effendi, Sofian (1994)**, *Demokratisasi, Keterbukaan Ekonomi Dan Reformasi Administrasi: Arah Kebijakan Pada PIP 2 ,*

disampaikan pada orasi ilmiah dalam rangka kuliah perdana Program MAP, UNT AG Surabaya.

Hikam, Muhammad AS. (1991), Negara Otoriter Birokratik dan Redemokratisasi: Sebuah Tinjauan Kritis dan Beberapa Studi Kasus, dalam Jurnal Ilmu Politik No 8, Jakarta: AIPI-LIPI, hlm.68.

Huntington, Samuel.P (1995), Gelombang Demokratisasi Ketiga, Jakarta: PT Intermedia Press, hlm.4-10.

Jackson, Karl D and Pye, Lucian W (1987), Political Power and Communications in Indonesia, California: University of California Press, hlm.4.

Levine, Charles..H, Peters.Guy.8, & Thompson. Frank.J (1990), Public Administration: challenges, Choices, Consequences, Glenview: illinois London: A Division of Scott, Foresman and Company, hlm.81-100.

Moeljarto, Tjokrowinoto, Prof.Dr ,MP A (1996), Pembangunan Dilema dan Tantangan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset Press, hlm.158-161.

Salamun A.T.(1990), Pajak,Citra dan Bebannya: pokok-pokok pemikiran Salamun A.T., Jakarta: PT.Bina Rena Pariwisata, hlm.28-54.