

**SITUASI PROBLEMATIK DEMOKRASI YANG TERJADI DI INDONESIA**

**Khairul Fahmi Lubis, S.Sos, MSP  
Program Studi Pendidikan PKn  
Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan Labuhanbatu**

---

**ABSTRAK**

Dalam penelitian ini, sebagaimana biasanya peneliti menjadikan suatu objek keseluruhan untuk diteliti, sehingga penulis hanya mengambil sebahagian saja dari seluruh objek yang diteliti sebagai dasar untuk mengambil suatu kesimpulan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui posisi birokrasi dengan demokrasi melalui rekonstruksi. Untuk mendapatkan jawaban pada penelitian ini penulis menggunakan metode kualitatif dengan metode wawancara kepada informan atau orang-orang yang dianggap mengetahui tentang persoalan dalam penelitian.

*Kata kunci :Demokrasi,birokrasi*

**Kajian:  
Pembelajaran PPKn****PENDAHULUAN**

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 hal yang 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 bahan sebagai kajian ilmiah untuk diperdebatkan dengan tujuan untuk mencari solusinya. Apalagi topik yang dikaji dan 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 direformasi bahwa birokrasi selalu menghambat kemudahan, kemajuan dan perkembangan suatu sistem politik khususnya memperkecil ruang gerak demokrasi.

**TEORI**

Dalam kamus Akademi Perancis tahun 1798,” Birokrasi diartikan :”kekuasaan, pengaruh dan para kepala dan staf biro pemerintahan. Sedangkan menurut kamus bahasa Jerman edisi 1813, birokrasi didefinisikan sebagai :”wewenang atau kekuasaan dari berbagai departemen pemerintahan”. Birokrasi sebagai sistem organisasi formal dimunculkan pertama kali oleh Max Weber pada tahun 1974, menurutnya birokrasi merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal. Ciri organisasi yang mengikuti sistem birokrasi ini ciri-cirinya adalah pembagian kerja dan spesialisasi, orientasi impersonal, kekuasaan hierarkis, peraturan-peraturan, karir yang panjang, dan efisiensi. Cita-cita utama dari sistem birokrasi adalah mencapai efisiensi kerja yang seoptimal mungkin.

Menurut Max Weber organisasi dapat digunakan sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia sehingga sampai pada sarannya, karena organisasi birokrasi punya struktur yang jelas tentang kekuasaan dan orang yang mempunyai kekuasaan mempunyai pengaruh sehingga dapat memberi

## **Kajian: Pembelajaran PPKn**

pemerintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain (Robert Denhard, 1984 : 26,23). Organisasi mengoprasikan prinsip-prinsip dasar hirarki kantor dimana ada garis-garis yang jelas atasan dan bawahan.

### **Konsep Demokrasi**

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, defenisi yang paling singkat tentang demokrasi adalah apa yang diucapkan oleh Abraham Linclon di Gettysburg,Pensylvania,Amerika Serikat tahun 1863 .yaitu pemerintahan dari rakyat,oleh rakyat,.untuk rakyat, untuk rakyat Esensi dari demokrasi adalah bahwa rakyat memerintah atau melakukan pemerintahan oleh darinya (government by the people) ( majalah Koridor, 1994: 3,4), demokrasi mengandung dua dimensi konteks dan partisipasi yang menurut Robert Dahl merupakan hal menentukan bagi demokrasi. Demokrasi juga mengimplikasikan adanya kebebasan sipil dan politik kebebasan yaitu kebebasan berbicara menerbitkan,berkumpul dan

berorganisasi, yang dibutuhkan bagi perdebatan politik dan pelaksanaan kampanye-kampanye pemilihan itu (S.amuel P. .Huntington 1995:6).

Demokrasi berarti liberte, egalite, fratenite, dimana ada kontrol yang efektif. Oleh warga negara terhadap kebijakan pemerintah. David Held menyatakn ada 7 prinsip utama penyelenggaraan negara berdasarkan demokrasi yaitu :

1. Masyarakat harus memrintah dalam arti semua harus .terlibat dalam membuat undang-undang, memutuskan kebijaksanaan umum dan melaksanakan hukum 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 mempertanggung jawabkan .tin.dakannya kepada masyarakat.
4. Para penguaa harus bertanggung jawab kepada perwakilan dari msyarakat.

**Kajian:  
Pembelajaran PPKn**

5. Para penguasa harus dipilih oleh masyarakat.
6. Para penguasa dipilih melalui refresentatif/perwakilan dari masyarakat dan
7. Para penguasa harus bertindak sesuai dengan kepentingan masyarakat. (prisma No.4 tahun XXI, 1992 : 32)

**Kontribusi Birokrasi dengan Demokrasi**

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

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

Menurut Teori, agar dapat memahami birokratisasi dalam pembangunan nasional, diindonesia 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).

Berdasarka konsep Jackson tersebut maka ciri-ciri pokok masyarakat politik birokratif adalah :

1. Lembaga politik yang dominan adalah aparat birokrasi
2. Lembaga-lembaga poltik 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 peran partai poltik dan dampaknya semakin memperkuat peranan birokrasi.

Ada tiga kecendrungan yang dialami oleh setiap birokrasi, .yaitu:

1. Prosen webwerisasi, yaitu suatu proses dimana suatu birokrasi

**Kajian:  
Pembelajaran PPKn**

semakin 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 cenderung kearah parkinsonisasi dan overlisasi ketimbang kearah webwerisasi. (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 tekannya berdasarkan hukum Parkinson, sedangkan parameter birokrasi “sehat” yang dijadikan sandaran adalah konsep birokrasi Weber tetapi pada kenyataannya selalu menimbulkan masalah, karena ciri-ciri organisasi yang diharapkan terlalu ideal sehingga kadang kala belum tentu cocok dengan kondisi atau situasi di suatu negara.

**Dampak Kekuasaan Birokrasi Terhadap Kondisi Demokrasi**

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 decetuskan 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. 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).

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,

**Kajian:  
Pembelajaran PPKn**

yakni dengan memantapkan organisasi-organisasi sifatnya yang lebih birokrasi dari pada berupa pengaturan secara demokratis. Keberadaan birokrasi-birokrasi semacam itu tidak merusak nilai-nilai demokrasi. Jika birokrasi berlebihan maka masyarakat dirugikan karena masyarakat dirugikan karena masyarakat punya otonomi yang terbatas, karena freewill tersebar 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 perannya, 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 ekonomis
3. Dorongan yang bersifat sosial, yaitu pemberian tanggung jawab pada Negara untuk melakukan

sesuatu pada masyarakat, ada pandangan bahwa Negara sebagai penggerak pembangunan nasional dan negara diasumsikan sebagai fungsi yang strategis.

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. Otoritan birokratik memang diciptakan untuk melakukan pengawasan yang kuat terhadap masyarakat sipil, Terutama dalam upaya mencegah massa rakyat dibawah keterlibatan politik yang terlampau aktif agar proses akselerasi industrialisasi tidak tertanggung (Gulermo O'Donnel dalm Muhammad AS Hikam, Jurnal Ilmu Politik No.8 AIPI LIPI Jakarta 1991:68).

**Rekonstruksi Birokrasi dan Demokrasi  
Melalui Beberapa Pendekatan**

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

**Kajian:  
Pembelajaran PPKn**

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 pengambilan keputusan politik sebagaimana prinsip-prinsip dasar dari demokrasi itu sendiri. Model kebijakan merupakan pendekatan yang akan dipakai dalam merekonstruksi birokrasi dan demokrasi. Alisson mendeskripsikan 4 model kebijakan :

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).

2. Model Incremental, merupakan kebijakan yang dimulai dengan kebijakan yang ada, apa yang menjadi tantangan masa depan, apa perlu kebijakan direvisi atau direform proses kebijakannya seringkali tidak dimulai dari titik nol karena selalu dimulai dengan kebijakan yang ada sehingga standart operating procedure-nya terlalu kuat.
3. Model Garbage Can, merupakan kebijakan yang mencari tujuan yang pasti, akan tetapi hubungan antara tujuan dan kebijakan-kebijakan utama tidak 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-

**Kajian:  
Pembelajaran PPKn**

kelompok yang memerlukan masing-masing punya nilai atau kepentingan sendiri, punya agenda masing-masing, memperjuangkan atau membangun strategi-strategi sendiri dengan koalisi, bergaining atau kmpromi sesuai dengan tujuan yang ia miliki. memilih (Charles H Levine, B.Guy Peters, Frank J. Thompson, 1990 : 83:84).

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

**Situasi Problematis yang terjadi di****Indonesia**

Problem birokrasi yang melanda negara Indonesia dengan adanya pelaksanaan peraturan dan juga yang semaki

banyak, kurang mampu mendorong empowering masyarakat karenan 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.

Kurang berhasilnya reformasi Administrasi di Indonesia selam 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 pemimpin organisasi politik menegnai reformasi administrasi, aliansi yang kuat antara birokrasi

## **Kajian: Pembelajaran PPKn**

dan organisasi politik, terutama melalui pengaruh jalu-jalur A dan B di Golkar, telah menimbulkan poliisasi birokrasi yang berlebuh, yang menimbulkan dorongan kuat pada birokrasi yang cenderung lebih mempertahankan status-Quo dari pada reformasi. Seperti 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.

## **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 Indonesia dengan mengambil contoh yang pernah terjadi di Indonesia yaitu pelaksanaan reformasi Perpajakan. Pada dasarnya pemungutan pajak merupakan perwujudan atas kewajiban negara dan partisipasi anggota masyarakat dalam memenuhi keperluan, pengelolaan negara dan pembangunan nasional, demi tercapainya keadilan social dan kemakmuran yang merata. Sebagai bahan kajian didalam perundang-undangan pajak lama terdapat beberapa permasalahan dan sekaligus kelemahan yang perlu disoroti yaitu :

- Pertama, peraturan-peraturan pajak yang beraneka ragam, sehingga menimbulkan kesan yang membingungkan dan bahkan terdapat pembebanan pajak berganda.
- Kedua, pelaksanaan kewajiban perpajakan sangat tergantung pada aparat perpajakan, sehingga menimbulkan kecenderungan masyarakat wajib pajak kurang turut

**Kajian:  
Pembelajaran PPKn**

bertanggung jawab dalam memiliki beban negara yang pada hakikatnya untuk kepentingan sendiri. Dalam bermasyarakat, bernegara dan berpemerintah.

- Ketiga, terdapat berbagai jenis .pa.j.ak sebingga. Menimbulkan ketidakjelasan bagi masyarakat dalam memenuhi kewajibannya.
- Keempat, bermacam-macam tarif pajak baik untuk perorangan ataupun perseroan.
- Kelima, tingginya tarif-tarif tersebut sehingga menimbulkan rangsangan untuk menghindari pajak melalui berbagai cara. Keenam, tata cara pemungutan pajak yang berbelit.

Dari paparan di muka tampaklah bahwa sesungguhnya pada masa lalu telah ada upaya untuk mengadakan pembaharuan sistem perajakana, hanya karena memungkinkan, baik karena kemungkinan mendapatkan tantangan dan antipati dari rakyat yang telah lama mengalami trauma dan sindrome pajak pada masa penjajahan, maupun karena menyusun sistem yang baru tidaklah mudah. Dalam rangka pengkajian masalah pembaharuan sistem perpajakan

di Indonesia, telah diundang tenaga ahli dan tokoh-tokoh terkemuka yang sangat berpengalaman dan bereputasi internasional dalam bidang perpajakan, baik dalam luar maupun negeri untuk memberikan pengalamannya sekaligus menguji konsep pembaharuan sistem perpajakan di Indonesia.

Seperti telah dijelaskan, disamping 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 pembaharuan 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 pemecah masalah dalam pengerjaannya, disamping tim pengarah ada lagi tim yang dibentuk oleh departemen keuangan, Direktorat Jendral Pajak dan Tim dari Luar Departemen Keuangan.

**KESIMPULAN**

Ambisi utama dari pada sistem birokrasi adalah tercapainya efisiensi kerja yang seoptimal mungkin tapi bukan malah

**Kajian:  
Pembelajaran PPKn**

mempolitisasikan birokrasi dengan pilihan-pilihan kebijakan yang memuaskan klien-klien tertentu, korupsi, melibatkan kepentingan pribadi diatas kesejahteraan umum, juga membuat kebijakan dan mengimplemantasikannya berat sebelah (LV.Carino,Butista dkk,1993 :119-140).

Berdasarkan pengalaman sejarah, telah

**DAFTAR PUSTAKA**

Anonim, 2007, Undang-Undang Sisidiknas Guru dan Dosen, Yogyakarta: Pustaka Merah Putih

-----, 2006, Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) Mata Pelajaran PKN, Surakarta: Laboratorium PKN FKIP UNS

Anwar Fuady, 2008, Pengembangan Model

Hhttp://gurupkn.wordpress.com. (diunduh 25 Mei 2009

Arief A. Mangkoesaputra, 2008, Model Sebuah Tinjauan Kritis, <http://dossuwanda.wordpress.com> (diunduh 25 Mei 2009).

Asri, Budiningsih, 2005, Belajar dan Pembelajaran, Jakarta, Rieneka Cipta

Brief, 2008, *Contextual Teaching and Learning Project Brief*

Dasim, Budimansyah, 2003, Model Pembelajaran Berbasis Portofolio, Bandung: PT. Ganesindo

Suharsimi, Arikunto, 1998, Prosedur Penelitian suatu Pendekatan Praktek, Jakarta, Rieneka Cipta

Suparno, Paul, 2004, *Guru Demokratis di Era Reformasi Pendidikan Jakarta*: PT. Gramedia

Winarno, Surachmad, 1994, Pengantar Penelitian Dasar Metode Tehnik Bandung: Tarsito