



---

**STRATEGI MENCAPAI KEUNGGULAN  
DALAM MEA**

**Heru Satria Rukmana**

**ANALISIS PENGARUH DEVIDEND PER  
SHARE (DPS), NET PROFIT MARGIN (NPM),  
PENDAPATAN RETURN ON ASSET (ROA),  
DAN RETURN ON EQUITY (ROE) TERHADAP  
HARGA SAHAM (STOCK PRICE) PADA PE-  
RUSAHAAN PERBANKAN YANG TERDAF-  
TAR DALAM BURSA EFEK INDONESIA (BEI)  
TAHUN 2009-2013**

**Dewi Sri Wulandari**

---

**ANALISIS STRATEGI PENGEMBANGAN  
PADA SEKTOR PARIWISATA  
(Studi Kasus Taman Safari Indonesia  
Cisarua Kabupaten Bogor)**

**Yasnimar Ilyas dan Imron Munandar.**

---

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI  
KEBERHASILAN WIRAUSAHAWAN**

**Dasmansyah Adyas dan Kurniawati**

---

**ANALISIS PENGARUH PRODUK DOMESTIK  
REGIONAL BRUTO (PDRB) TERHADAP  
PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)  
KABUPATEN BOGOR**

**Wawan Hari Subagyo dan Peri Yayanto**

---

**MODEL PENCIPTAAN NILAI TAMBAH UMKM  
INDUSTRI KREATIF DALAM MENGHADAPI  
MASYARAKAT EKONOMI ASEAN (MEA)**

**Resista Vikaliana**

---

**KEBERPIHAKAN BIROKRASI PADA  
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT**

**Meita Istianda**

---

**KEKUASAN DALAM ORGANISASI**

**Darmanto**

Penerbit:

**SEKOLAH TINGGI ILMU EKONOMI  
DEWANTARA**



## PENGANTAR REDAKSI

Bismillaahirrahmaanirrahiim

Alhamdulillah rabbil alamiin, segala puji dan syukur kita panjatkan kepada Allah SWT, dengan karunia-Nya kita bisa menerbitkan Jurnal "ECONOMICUS", edisi 7, Desember 2015. Jurnal ini diterbitkan sekali dalam setahun. Topik yang menjadi pembahasan dalam jurnal ini sangat beragam namun, tetap dalam ruang lingkup ekonomi dan manajemen.

Jurnal "ECONOMICUS" Edisi 7 ini memuat delapan tulisan. Tulisan pertama oleh Heru Satria Rukmana dengan judul *Strategi Dalam Mencapai Keunggulan Dalam MEA*. Tulisan kedua ditulis oleh Dewi Sri Wulandari berjudul *Analisis Pengaruh Dividend Per Share (DPS), Net Profit Margin (NPM), Pendapatan Return On Asset (ROA), Dan Return On Equity (ROE) Terhadap Harga Saham (Stock Price) Pada Perusahaan Perbankan Yang Terdaftar Dalam Bursa Efek Indonesia (BEI) Tahun 2009-2013*. Tulisan ketiga ditulis oleh Yasnimar Ilyas dan Imron Munandar berjudul *Analisis Strategi Pengembangan Pada Sektor Pariwisata (Studi Kasus Taman Safari Indonesia Cisarua Kabupaten Bogor)*. Tulisan keempat oleh Dasmansyah Adyas dan Kurniawati berjudul *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Wirausahawan*. Tulisan berikutnya adalah hasil penelitian yang dilakukan oleh Wawan Hari Subagyo dan Peri Yayanto, yang berjudul *Analisis Pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bogor*. Tulisan keenam oleh Resista Vikaliana, yang berjudul *Model Penciptaan Nilai Tambah Umkm Industri Kreatif Dalam Menghadapi Masyarakat Ekonomi Asean (MEA)*. Tulisan ketujuh oleh Meita Istianda, yang berjudul *Keberpihakan Birokrasi Pada Kesejahteraan Masyarakat*. Tulisan yang terakhir pada jurnal ini berjudul *Kekuasan Dalam Organisasi*.

Tulisan yang terdapat pada Jurnal "ECONOMICUS" Edisi 7 kali ini, banyak mengandung gagasan yang praktis di bidang ekonomi dan manajemen. Gagasan tersebut bersifat aplikatif, tetapi mungkin masih memerlukan diskusi, kajian bahkan penelitian lebih lanjut. Namun demikian, sekecil apapun gagasan itu, apabila di informasikan, akan menjadi sesuatu yang berguna bagi masyarakat.

Demikian pengantar dari redaksi, semoga jurnal ini dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan di Indonesia, amin.



## **REDAKSI**

### **PEMIMPIN UMUM/ PENANGGUNG JAWAB**

Dra. Yasnimar Ilyas, M.Si.

### **KETUA DEWAN REDAKSI**

Heru Satria Rukmana, S.E.Ak.,CA.,MM.

### **SEKRETARIS REDAKSI**

Drs. Dasmansyah Adyas, MBA.

## **REDAKSI**

Wawan Hari Subagyo, S.TP., M.M.

Sudarmaji, S.Sos., M.Si

Zeze Zakaria Hamzah, S.E.

## **PENYUNTING AHLI**

Dr. Drs. H. A. Rahmat Rosyadi, BA, SH, MH (Universitas Ibnu Khaldun Bogor)

DR. Drs. Darmanto, M.Ed. (Universitas Terbuka)

## **SEKRETARIAT**

Mujito, S.E.

Aprilia Nur Andini, A.Md.

## **DISTRIBUTOR**

Arief Rachman, S.E.

Misbah, S.E.

## **ALAMAT REDAKSI**

Gedung STIE Dewantara

Jalan Raya Pemda, Bojong Depok Baru III Karadenan, Cibinong, Kabupaten Bogor  
Telp. 021-87927416 | Web: [stie.dewantara.ac.id](http://stie.dewantara.ac.id) | Email: [stiedewantara@yahoo.co.id](mailto:stiedewantara@yahoo.co.id)



## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>Heru Satria Rukmana</b> <i>Strategi Dalam Mencapai Keunggulan Dalam MEA</i> .....	1-15
<b>Dewi Sri Wulandari</b> <i>Analisis Pengaruh Devidend Per Share (DPS), Net Profit Margin (NPM), Pendapatan Return On Asset (ROA), Dan Return On Equity (ROE) Terhadap Harga Saham (Stock Price) Pada Perusahaan Perbankan Yang Terdaftar Dalam Bursa Efek Indonesia (BEI) Tahun 2009-2013</i> .....	16-31
<b>Yasnimar Ilyas dan Imron Munandar</b> <i>Analisis Strategi Pengembangan Pada Sektor Pariwisata (Studi Kasus Taman Safari Indonesia Cisarua Kabupaten Bogor)</i> .....	32-49
<b>Dasmansyah Adyas dan Kurniawati</b> <i>Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Wirausahawan</i> .....	50-57
<b>Wawan Hari Subagyo dan Peri Yayanto</b> <i>Analisis Pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bogor</i> .....	58-72
<b>Resista Vikaliana</b> <i>Model Penciptaan Nilai Tambah Umkm Industri Kreatif Dalam Menghadapi Masyarakat Ekonomi Asean (MEA)</i> .....	73-85
<b>Meita Istianda</b> <i>Keberpihakan Birokrasi Pada Kesejahteraan Masyarakat</i> .....	86-96
<b>Darmanto</b> <i>Kekuasaan Dalam Organisasi</i> .....	97-110



**KEBERPIHAKAN BIROKRASI PADA KESEJAHTERAAN  
MASYARAKAT**

**Meita Istianda**

**Dosen Tetap Universitas Terbuka**

**ABSTRAK**

*Dalam sistem politik yang demokratis, kekuatan negara untuk mensejahterakan bangsanya tidak hanya ditopang oleh satu kekuatan politik, tetapi ditopang oleh berbagai macam kekuatan politik. Kekuatan tersebut berasal dari partai politik, kelompok kepentingan, kelompok regional, etnis, agama, asosiasi, dan birokrasi. Kekuatan ini apabila bersinergi dengan baik mampu menghasilkan perimbangan kekuatan yang mampu mensejahterakan rakyatnya. Birokrasi sebagai salah satu kekuatan politik memiliki peran yang strategis. Birokrasi memiliki wewenang dalam mengatur hajat hidup orang banyak, sumber daya alam, anggaran, pegawai, proyek-proyek, serta penguasaan terhadap pengetahuan dan informasi yang tidak sepenuhnya dimiliki pihak lain. Dengan perannya itu, seharusnya Birokrasi mampu mendorong dan memfasilitasi masyarakat agar mencapai kesejahteraannya. Namun kenyataannya, di tahap ke-2 RPJM, Birokrasi seakan kurang berpihak pada kesejahteraan masyarakat. Hal ini terlihat dari Indeks tingkat korupsi di Indonesia berdasarkan survei lembaga Transparency Internasional yang naik dari peringkat 100 menjadi 118 pada tahun 2012, bocornya dana pembangunan akibat kasus korupsi dana bantuan sosial, maupun proyek-proyek pemerintahan lainnya. Hal ini sungguh ironis, di tengah gaung Reformasi yang menginginkan terciptanya good governance. Dalam kaitannya dengan upaya pemerintah mendorong terciptanya good governance dan mendorong keberpihakan birokrasi kepada masyarakat, makalah ini mengkaji bagaimana peran birokrasi seharusnya. Kajian dilakukan melalui telaah pustaka, dan disajikan dalam bentuk deskriptif naratif.*

*Key words: reformasi birokrasi, kekuatan politik, kesejahteraan masyarakat*

**PENDAHULUAN**

**Latar Belakang Permasalahan**

Birokrasi merupakan instrumen negara untuk mewujudkan tujuan dalam mensejahterakan masyarakatnya. Oleh

karena itu kehadiran birokrasi mutlak diperlukan. Kehadiran birokrasi dibutuhkan untuk menghasilkan barang dan jasa yang diperlukan masyarakat, melakukan fungsi administrasi publik, dan fungsi pelayanan publik. Negara



sebagai pemegang kekuasaan akan menjalankan program-program pembangunan yang terbaik bagi kesejahteraan rakyatnya.

Untuk mewujudkan tujuan mensejahterakan rakyat tersebut, negara merancang program-program pembangunan negara yang tertuang dalam Rencana Program Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Program Jangka Menengah (RPJM). Dalam RPJM 2015-2019 negara mengasumsikan kesejahteraan akan dicapai dengan cara: pertama, mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif untuk mendukung kemandirian ekonomi, keberlanjutan kehidupan sosial dan kesejahteraan masyarakat, serta mengurangi kesenjangan antar wilayah. Kedua, meningkatnya penerapan peduli alam dan lingkungan dalam pembangunan, sehingga dapat meningkatkan kualitas lingkungan hidup, yang tercermin pada membaiknya indeks kualitas lingkungan hidup (IKLH). Ketiga, membaiknya tata kelola pembangunan berkelanjutan, yang tercermin pada meningkatnya kualitas pelayanan dasar, pelayanan publik, serta menurunnya tingkat korupsi. (Dokumen RPJM Bab 1: 2).

Munculnya asumsi untuk mencapai kesejahteraan sebagaimana disebutkan, dikarenakan pada periode sebelumnya terjadi ketimpangan kesejahteraan rakyat yang dilihat berdasarkan indeks gini tahun 2013 yang berada pada angka 0,41. Pada kondisi tersebut, pertumbuhan konsumsi per kapita kelompok penduduk pada 40 persen terbawah hanya tumbuh sekitar 2 persen (BPS dan TNP2K, 2013).

Sementara itu, pertumbuhan konsumsi per kapita rumah tangga kelas menengah (persentil 40-80) tumbuh relatif lebih tinggi (antara 2- 4,87 persen), meskipun masih jauh di bawah pertumbuhan konsumsi kelompok berpendapatan tertinggi yang tumbuh di atas 4,87 persen atau di atas rata-rata pertumbuhan konsumsi rumah tangga nasional. Selain terjadi peningkatan ketimpangan, permasalahan mendasar selama pelaksanaan RPJMN 2009-2014 adalah perlambatan penurunan tingkat kemiskinan. Jika dilihat dari tingkat kemiskinan pada bulan Maret 2014 yang mencapai 11,25 persen, jumlah penduduk kurang mampu yang mengalami peningkatan kesejahtraannya sejak tahun 2010 kurang dari satu juta per tahun. (Dokumen RPJM Bab 1: 48).

Mengacu pada permasalahan di atas dan dalam rangka menjalankan program pembangunan agar tercapai kesejahteraan sesuai dengan yang direncanakan, salah satu peran yang wajib dibenahi pemerintah adalah birokrasi. Terkait itu tatakelola Pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi isu sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pada kurun 2015-2019. Untuk menghasilkan birokrat yang dapat menjalankan fungsi-fungsi “*good governance*” negara membagi kekuasaan yang dimiliki dengan aktor lain yakni swasta (*private sector*) dan masyarakat sipil (*civil society*). Interaksi di antara ketiga aktor ini mensyaratkan adanya ruang kesetaraan (*equality*) sehingga prinsip-prinsip seperti transparansi,



akuntabilitas, partisipasi, dan lain sebagainya dapat terwujud.

Namun demikian, dalam perkembangannya penerapan *good governance* belum mampu membuka ruang serta mendorong keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan pembangunan. Sehingga RPJMN 2015-2019 diarahkan untuk menjawab dua persoalan sebagaimana tersebut diatas, yakni pertama, perluasan ruang partisipasi masyarakat, dan kedua, penguatan kapasitas pemerintah. Kedua arahan tersebut diharapkan akan menjadi pintu masuk bagi upaya untuk mendorong pergeseran paradigma dari *good governance* menjadi *democratic governance*, yang ditandai salah satunya oleh pelayanan publik yang berkualitas sehingga masyarakat akan sejahtera.

Menilik dari skema atau rancangan yang dijalankan pemerintah, secara konseptual telah terumuskan dengan baik. Namun dalam tataran implementasi tidak sesederhana yang diidealkan. Birokrasi bagi sebagian orang dianggap sebagai prosedur yang berbelit-belit, menyulitkan dan menjengkelkan. Namun bagi sebagian yang lain birokrasi dipahami dari perspektif yang positif yakni sebagai upaya untuk mengatur dan mengendalikan administrasi pelayanan agar lebih tertib. Ketertiban yang dimaksud adalah ketertiban dalam hal mengelola berbagai sumber daya untuk mendistribusikan sumber daya tersebut kepada setiap anggota masyarakat secara berkeadilan. Pendapat yang berbeda di atas dapat dipahami dari perspektifnya

masing-masing. Bagi yang berpandangan positif terhadap birokrasi maka baginya birokrasi adalah sebuah keniscayaan. Akan tetapi bagi mereka yang berpandangan negatif maka birokrasi justru menjadi salah satu penghalang tercapainya tujuan sehingga keberadaan birokrasi harus dihilangkan.

Di Indonesia, tepatnya di era reformasi, kinerja birokrasi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat masih jauh dari yang diharapkan. Seperti terlihat dari survei yang dilakukan oleh perusahaan konsultan “Political and Economic Risk Consultancy” (PERC) yang berbasis di Hong Kong, menyebutkan Indonesia merupakan negara paling korup dari 14 negara Asia Pasifik yang menjadi tujuan investasi para pelaku bisnis. Hasil survei PERC ini menyebutkan Indonesia mencetak nilai 8,83 dari angka 10 sebagai negara paling korup pada tahun 2013. Dari data PERC 2013, maka dalam kurun 2010 sampai dengan 2013, peringkat korupsi Indonesia nomor 2 terparah setelah India, dibanding dengan 14 negara Asia Pasifik lainnya. Di tahun 2014 PERC bahkan persepsi korupsi di Indonesia meningkat kembali sebagai negara terkorup se-Asia Tenggara. Indeks persepsi korupsi di Indonesia berada di skala 8.85 (naik 0,02 point dari tahun 2013). Indonesia berada jauh di bawah dua tetangga terdekat, yakni Singapura (1.60) dan Malaysia (5.25). Sementara negara ASEAN lainnya; Pilipina (7,85), Kamboja (8.00), Thailand (8,25), dan Vietnam (8.73).

Indeks Korupsi yang tinggi berbanding lurus dengan ketimpangan



kesejahteraan rakyat sebagaimana telah disebut di atas yang berada pada angka 0,41. Terjadinya keadaan demikian di Indonesia mencerminkan bahwa negara kesejahteraan (*welfare state*) atau yang disebut Harold L Wilensky sebagai peran yang dilakukan pemerintah dalam melindungi warganya terhadap adanya standar minimum yang meliputi hasil pendapatan, gizi, kesehatan, perumahan dan pendidikan bagi setiap warga negara sebagai suatu jaminan yang diberikan sebagai suatu hak politik belum berhasil (Sumarnonugroho, 1991: 66). Negara kesejahteraan menurut Esping-Andersen mengacu pada peran pemerintah yang responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian sehingga mampu menjalankan tanggungjawabnya untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya (Suharto, 2008 :5). Terkait peran pemerintah dalam mensejahterakan ini, maka dalam makalah ini akan dibahas mengenai **“Keberpihakan Birokrasi pada Kesejahteraan Rakyat”**.

## RUMUSAN MASALAH

Mengacu pada data yang telah dibahas, di mana Indeks Korupsi Indonesia yang tinggi berbanding lurus dengan ketimpangan kesejahteraan rakyat, memperlihatkan kinerja birokrasi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat masih jauh dari yang diharapkan. Dalam konteks itu rumusan masalah yang akan diangkat adalah:

3. Apa yang dimaksud dengan birokrasi, dan bagaimana sesungguhnya peran birokrasi dalam menjalankan kebijakan Pemerintah?
4. Apa masalah-masalah yang dihadapi birokrasi dalam menjalannya peranannya?
5. Apa kaitannya antara birokrasi dan peran negara sebagai *welfare state*?

## PEMBAHASAN

### 1. Birokrasi dan Perannya

Birokrasi memiliki sejumlah makna, di antaranya adalah pemerintahan yang dijalankan oleh suatu biro yang biasanya disebut dengan *officialism* (Hill, 1992:1); badan eksekutif pemerintah (*the executive organs of government*), dan keseluruhan pejabat publik (*public officials*), baik itu pejabat tingkat tinggi ataupun rendah (Albrow: 1989: 116-117). Eksistensi negara dalam menjalankan pemerintahan didelegasikan pada biro-biro tersebut, oleh karena negara tidak akan mampu menjalankan pemerintahan apabila hanya ditangani oleh satu biro atau satu administrasi saja. Agus Dwiyanto (2011: 21-22) mengatakan skala organisasi pemerintah yang besar dan luas cakupannya mendorong mereka untuk memiliki birokrasi.

Negara menjalankan kekuasaannya melalui birokrasi yang dalam hal ini pengertiannya adalah pegawai pemerintah, yaitu pegawai yang menjalankan dan menyelenggarakan tugas yang ditentukan oleh konstitusi, menjalankan program pembangunan,



pelayanan publik, dan penerapan kebijakan pemerintah, atau yang biasanya disebut pegawai Sipil (Soebhan, 2000:10). Terkait dengan itu, maka peran birokrasi adalah sebagai pihak yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Sebagai pelaksana tugas pemerintahan, birokrasi sering juga disebut aparat pemerintah (alat dari pemerintah untuk mencapai tujuannya).

Aparatur pemerintah ini adalah orang-orang yang dipercaya dan diberi mandat oleh negara dan rakyat untuk mengelola pemerintahannya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian maka efektivitasnya harus diukur berdasarkan sejauh mana kemampuan pemerintah meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, dan ukurannya antara lain adalah seberapa tinggi tingkat pelayanan kepada masyarakat baik di bidang kesehatan, pendidikan dan lainnya (Gaspersz, 2002:203). Dari data yang telah dikemukakan di atas, bagaimana tingkat ketimpangan kesejahteraan di Indonesia, dan bagaimana survei (PERC) yang hasilnya menempatkan Indonesia sebagai negara kategori korup di dunia, dapat menjadi ukuran bahwa birokrasi belum menjalankan fungsinya dengan baik. Padahal sebagai lembaga yang *inheren* dengan pemerintah peran birokrasi sangat diharapkan dalam mendukung kesejahteraan masyarakat.

## 2. Birokrasi dan Masalahnya

Dari penjelasan di atas, diketahui peran birokrasi memang demikian

penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Moeljarto Tjokrowinoto (2001: 112) secara jelas mengatakan bahwa birokrasi dalam pengertian keseharian selalu dimaknai institusi resmi yang melakukan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Terkait dengan hal itu, maka upaya pemerintah dalam mengeluarkan produk kebijakan semata-mata dimaknai sebagai manifestasi dari fungsi melayani orang banyak. Walaupun persepsi ini mengandung titik-titik kelemahan, namun sampai saat ini pemerintah yang diwakili oleh institusi birokrasi tetap saja diakui sebagai motor penggerak pembangunan. Pemaknaan birokrasi sebagai organ pelayanan bagi masyarakat luas tentu merupakan pemaknaan yang bersifat idealis, dan pemaknaan ideal terhadap fungsi pelayanan. Namun demikian pemaknaan ideal yang diperankan birokrasi tidaklah bisa menjelaskan orientasi birokrasi.

Orientasi birokrasi dapat bergeser dari pola ideal ke pola pragmatis. Salah satunya karena pola birokrasi yang kental dengan pola patron-client. Istilah "patron" berasal dari ungkapan bahasa Spanyol yang secara etimologis berarti "seseorang yang memiliki kekuasaan (power), status, wewenang dan pengaruh" (Usman, 2004: 132). Sedangkan klien adalah kebalikannya yaitu bawahan atau orang yang diperintah dan yang disuruh, atau orang yang tidak memiliki daya yang membutuhkan perlindungan dari patron. Scott menyatakan "patron" akan menggunakan pengaruh dan sumberdaya yang dimiliki



untuk memberikan perlindungan atau mengambil manfaat atau keduanya kepada seseorang yang statusnya lebih rendah (klien), selama klien tersebut akan membalasnya dengan menawarkan atau memberi dukungan dan bantuan, termasuk pelayanan pribadi kepada patron (Shri Ahimsa, 1996 : 32).

Dalam konsepsi patron-klien, relasi hubungan antara birokrat dengan masyarakat, birokrat bertindak sebagai patron, dan masyarakat sebagai klien. Oleh karenanya dalam hubungan ini diwarnai ketidaksetaraan, di mana birokrat sebagai patron tentunya memiliki akses terhadap sumberdaya, legitimasi kewenangan, dan kekuasaan, sementara klien adalah masyarakat yang membutuhkan aspek-aspek legalitas dari patron (misalnya dalam pengurusan KTP, perijinan, dan sebagainya), maka klien berada di pihak yang lemah. Adanya ketidaksetaraan ini memberi peluang terjadinya pelayanan yang *high cost*, karena klien diwajibkan untuk memenuhi persyaratan-persyaratan yang bisa saja sengaja dibuat untuk ketertiban administrasi ataupun sengaja dimanipulasi untuk mengambil keuntungan dari klien.

Secara umum, kita dapat memahami bahwa birokrasi adalah lembaga yang mempunyai kewenangan tertentu dalam melayani masyarakat. Berdasarkan kewenangan ini, birokrasi mampu membuat masyarakat sangat tergantung, sehingga masyarakat menjadi tidak otonom dan *powerless*, karena keberdayaannya diserap seluruhnya oleh birokrasi. Masyarakat harus tunduk

dalam banyak hal kepada birokrasi. Akhirnya masyarakat melayani birokrasi. Bukan kebalikkannya. Lebih tegas, Arief Budiman menyatakan sebagian aktor negara atau aparat birokrasi, berfungsi dan berperan menjadi 'birokrat rente', yang kegiatannya menjual jasa perizinan, memungut berbagai macam pungutan dari masyarakat dan dunia usaha untuk kepentingan kelompoknya atas nama kepentingan negara.

Terkait peran birokrasi yang tidak berorientasi pada pelayanan masyarakat, Heady (1995) menjelaskan bahwa hal tersebut menjadi gejala di banyak negara berkembang. Heady menjelaskannya dengan merujuk pada pola yang dilakukan administrasi publik yang menurutnya dicirikan sebagai berikut: *Pertama*, pola dasar atau (basic pattern) administrasi publik di negara berkembang, bersifat elitis, otoriter, menjauh atau jauh dari masyarakat dan lingkungannya, serta paternalistik. *Kedua*, birokrasi di negara berkembang kekurangan (*deficient*) sumber daya manusia untuk menyelenggarakan pembangunan. Kekurangan ini bukan dalam arti jumlah tetapi kualitas. Dalam jumlah justru sebaliknya, birokrasi di negara berkembang mengerjakan orang lebih dari yang diperlukan (*overstaffed*). Yang justru kurang adalah administrator yang terlatih, dengan kapasitas manajemen yang memadai, memiliki keterampilan-keterampilan pembangunan, dan penguasaan teknis. *Ketiga*, birokrasi lebih berorientasi kepada hal-hal lain daripada mengarah kepada yang benar-benar menghasilkan



(*performance oriented*). Dalam konteks ini mirip dengan pandangan Riggs (1964) yang menyatakan preferensi birokrasi adalah atas kemanfaatan pribadi (*personal expediency*) ketimbang kepentingan masyarakat (*public-principled interest*). Dan sifat seperti ini melahirkan nepotisme, penyalahgunaan kewenangan, korupsi, dan berbagai penyakit birokrasi, yang menyebabkan aparat birokrasi di negara berkembang pada umumnya memiliki kredibilitas yang rendah, dan dianggap tidak menegakkan etika. *Keempat*, adanya kesenjangan yang lebar antara apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan. Fenomena seperti ini, oleh Riggs (1964) disebut sebagai formalisme, yaitu gejala yang lebih berpegang kepada wujud-wujud dan ekspresi-ekspresi formal dibanding yang sesungguhnya terjadi. Hal ini tercermin dalam penetapan perundang-undangan yang tidak mungkin atau tidak pernah dilaksanakan, peraturan-peraturan yang dilanggar sendiri oleh yang menetapkan, memusatkan kekuasaan meskipun resminya ada desentralisasi dan pendelegasian kewenangan, melaporkan hal yang baik-baik dan tidak menyetujui keadaan yang tidak baik atau masalah yang sesungguhnya dihadapi. *Kelima*, birokrasi di negara berkembang acap kali bersifat “otonom”, artinya lepas dari proses politik dan pengawasan publik.

Berdasarkan analisis dari Heady tersebut ada dua karakteristik yang dikemukakan oleh Wallis (1989). Pertama, di banyak negara berkembang

birokrasi sangat dan makin bertambah birokratik. Departemen-departemen, badan-badan, dan lembaga-lembaga birokrasi berkembang terus. Juga berkembang dan berperan besar badan-badan para-statal yakni badan-badan usaha negara, yang umumnya bekerja tidak efisien dan menjadi sumber dana politik atau pusat terjadinya korupsi. Kedua, unsur-unsur nonbirokratik sangat berpengaruh terhadap birokrasi. Misalnya, hubungan keluarga dan hubungan-hubungan primordial lain, seperti suku dan agama, dan keterkaitan politik (*political connections*).

### **3. Birokrasi dan Peran Negara sebagai Welfare State**

Birokrasi sebagai bagian yang inheren dengan negara tidak dapat dilepaskan perannya untuk mewujudkan *welfare state*. *Welfare State* adalah pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan warga negara secara adil dan berkelanjutan. Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).

*Welfare state* adalah “*a form of government in which the state assumes responsibility for minimum standards of living for every person*”. Bentuk



pemerintahan di mana negara dianggap bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup minimum setiap warga negaranya. Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai cara pengorganisasi kesejahteraan atau pelayanan sosial, melainkan juga sebuah konsep normative atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan publik sebagai haknya (Edi Suharto, 2006). Sedangkan merujuk pada pernyataan Verkvyl dalam Sumarnonugroho (1991 : 66-67), welfare state adalah: a) Adanya kerelaan serta minat yang besar suatu negara untuk kerjasama dengan semua badan-badan, perkumpulan-perkumpulan, organisasi-organisasi yang bertujuan memajukan kemakmuran rakyat dan ia tidak merintangi inisiatif kreatif bagi warga negaranya, tetapi justru menganjurkannya karena kemakmuran itu bukanlah suatu monopoli negara, melainkan suatu hal yang menuntut inisiatif tanggung jawab dan kerja sama dari semua orang. b) Welfare state membatasi kemerdekaan warga negaranya sejauh diperlukan untuk kepentingan, keadilan, tetapi serentak melindungi pula kemerdekaan dan inisiatif warga negaranya sebanyak mungkin. Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa peran negara dalam kesejahteraan masyarakat sangat penting yaitu dalam hal menciptakan keadilan bagi kesejahteraan bermasyarakat, menjunjung tinggi kerjasama dengan berbagai pihak dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memberdayakan warga negaranya

sehingga tercipta standar dan perlindungan tertentu di bidang ekonomi, pendidikan dan kesehatan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Terkait dengan “welfare state”, maka peran negara dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya menjadi hal yang utama. Melalui “welfare state”, setidaknya juga dapat mengarahkan birokrasi agar wajib melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya. Intinya birokrasi yang berpihak kepada masyarakat.

Mengacu pada permasalahan di atas, mengapa di Indonesia birokrasi belum mampu berperan meningkatkan kesejahteraan secara signifikan, adalah karena pertama, terdapat kecenderungan dari aparat birokrasi masih berparadigma patron-klien. Paradigma ini telah terbentuk semenjak masa birokrasi kerajaan dan Kolonial, artinya telah membudaya. Budaya tersebut adalah menempatkan pejabat atau birokrasi sebagai penguasa dan masyarakat sebagai pengguna jasa. Hal ini terbalik, birokrasi seharusnya yang melayani masyarakat.

Dominannya budaya yang demikian, memberi dampak terbaikannya pelayanan masyarakat yang baik, yang berkembang justru berbagai praktik penyelewengan yang dilakukan oleh birokrasi tanpa dapat dicegah secara efektif. Penyelewengan yang dilakukan birokrasi terhadap masyarakat pengguna jasamenjadikan masyarakat sebagai objek pelayanan yang dapat dieksploitasi untuk kepentingan pribadi pejabat ataupun aparat birokrasi. Pada titik ini, birokrasi akhirnya bukan mensejahterakan tetapi justru mengurangi kesejahteraan



masyarakat, karena besarnya *highcost* yang harus ditanggung masyarakat. Kedua, sebagian besar aparat birokrasi masih memiliki anggapan bahwa keberadaan mereka, atau jabatan yang mereka emban tidak ditentukan oleh masyarakat dalam kapasitasnya sebagai pengguna jasa, tetapi ditentukan oleh penguasa di atasnya. Persepsi yang masih dipegang kuat aparat birokrasi adalah prinsip bahwa gaji yang diterima selama ini bukan dari masyarakat tetapi dari pemerintah sehingga konstruksi nilai yang tertanam dalam birokrasi yang sangat independen terhadap publik tersebut menjadikan birokrasi memiliki anggapan bahwa masyarakat-lah yang membutuhkan birokrasi, bukan sebaliknya.

Atas keadaan yang demikian itu, maka reformasi birokrasi menjadi hal yang harus diniscayakan. Reformasi birokrasi diharapkan akan menjadikan birokrat tanggap terhadap tuntutan masyarakat. Tanpa upaya tersebut niscaya birokrasi di Indonesia akan ketinggalan, tidak dapat memecahkan masalah-masalah administrasi, dan pada gilirannya tidak mampu mensejahterakan masyarakat. Pengalaman empiris di berbagai negara menunjukkan bahwa reformasi birokrasi membutuhkan komitmen yang kuat dari penyelenggara pemerintahan dalam merumuskan, menjalankan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan pembangunan. Selain itu, diperlukan juga partisipasi masyarakat dalam mengawal reformasi birokrasi agar semua kebijakan yang menyangkut perubahan orientasi birokrat

menjadi pelayan masyarakat dapat dilaksanakan dengan baik dan mendapat dukungan yang luas masyarakat. Sehingga dengan demikian cita-cita negara yang diimplementasikan dalam RPJP dan RPJM akan dapat terwujud.

## KESIMPULAN

Upaya memperbaharui birokrasi agar berpihak kepada kesejahteraan masyarakat bukanlah pekerjaan mudah. Pendekatan melalui tataran pragmatis, formal-struktural seperti penataan organisasi dan fungsi-fungsinya tidak akan langsung berdampak efektif. Hal yang sesungguhnya amat penting, namun sulit untuk dilakukan adalah mereformasi nilai-nilai kultural yang telah terlanjur melekat pada *mindset* birokrat. Oleh karena itu, untuk mereformasi birokrasi tidak hanya diperlukan penataan ulan organisasi secara formal structural, tetapi selain diperlukan komitmen yang kuat dari negara, juga diperlukan strategi. Strategi tersebut di antaranya adalah. Pertama, mengembangkan keterbukaan. Birokrasi harus didorong untuk bersikap terbuka, mau menerima gagasan-gagasan untuk perbaikan. Keterbukaan akan merangsang perbaikan melalui pertukaran dan cek gagasan. Kedua, adalah pertanggungjawaban. Ketertutupan selama ini menyebabkan birokrasi menjadi sulit dimintai pertanggungjawaban. Padahal birokrasi bukan kekuasaan yang berdiri sendiri, melainkan alat untuk mencapai tujuan yang lebih besar sehingga tindak tanduknya harus selalu dapat diawasi dan



dipertanggungjawabkan. Dalam kehidupan masyarakat demokratis sekarang ini yang dilengkapi dengan sarana informasi dan teknologi yang semakin canggih, masyarakat akan menuntut agar setiap pejabat siap menjelaskan dan dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada publik. Untuk itu dibutuhkan perubahan sikap dari birokrasi. Perubahan sikap yang demikian akan menghasilkan birokrasi yang makin tanggap dalam menghadapi tantangan dan lebih tangkas dalam memanfaatkan peluang dan mengatasi masalah, serta juga makin peka terhadap kebutuhan, tuntutan, dan perkembangan masyarakat.

Ketiga, birokrasi hendaknya tidak berorientasi kepada yang kuat (penguasa), tetapi berorientasi kepada yang lemah (masyarakat). Keberpihakan pada masyarakat akan terbentuk kalau ada pemahaman dan kepedulian terhadap permasalahan masyarakat di lapisan bawah. Untuk itu, diperlukan kesediaan birokrasi untuk tanggap dan mudah menyesuaikan atau mengasosiasikan diri dengan rakyat kecil.

Kempat, membangun etika birokrasi. Masalah etika dalam birokrasi telah menjadi keprihatinan yang sangat besar di masyarakat, karena perilaku birokrasi yang sudah tidak memiliki budaya malu lagi dalam melakukan KKN. Padahal birokrasi bekerja atas dasar mandat rakyat. Mereka bekerja untuk negara, dan berarti juga untuk rakyat. Berkaitan dengan itu, etika menjadi factor yang penting sebagai pedoman bagi

pembenahan karakter birokrasi. Pembentukan etika selain sebagai aturan yang dicerminkan dalam struktur organisasi dan fungsi-fungsinya, juga harus mampu mengubah mental birokrasi menjadi mental yang etik, terhormat, dan menghormati masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. 1989. *Birokrasi diterjemahkan oleh Rusli Karim*. Yogyakarta: PT.Tiara Wacana
- Ahimsa-Putra Heddy, Shri. 1988. *Minawang: Hubungan Patron-Klien Di Sulawesi Selatan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Heady, Ferrel. 1995. *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York: Marcel Dekker.
- Gaspersz, Vincent. 2002. *Sistem Manajemen Terintegrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Riggs, Fred W. 1964. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Soebhan, Syafuan. 2000. *Model Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Jakarta: LIPI.



- Suharto, Edi. 2008. *Paradigma Ilmu Kesejahteraan Sosial*, Makalah Seminar. Bandung.
- Sumarnonugroho, 1991. *Kesejahteraan Sosial*. Yogyakarta: Hanindita Graha Widya.
- Sumarto, H, 2003. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*. Jakarta: 20 Prakarsa Inovatif Dan Partisipatif Di Indonesia.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 2001. *Birokrasi dalam Polemik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Usman, Sunyoto. 2004. *Sosiologi; Sejarah, Teori dan Metodologi*. Yogyakarta: Center for Indonesian Research and Development.
- Wallis, Malcolm. 1989. *Bureaucracy: Its Role in Third World Development*. London: Macmillan.