

# BIROKRASI TRADISIONAL DI JAWA DALAM PERSPEKTIF SEJARAH

Yudi Setianto

Mahasiswa Pendidikan Sejarah Program Pascasarjana UNS

---

## ABSTRACT

*Historically, the bureaucracies that emerged and developed today have characteristics inheriting the traditional value system which grows in the kingdoms of the past and mixed with colonial-style bureaucracy and modern ideas. Javanese traditional bureaucracy is the most influential among the other regions because of Java as the center of various activities of socio-political and socio-economic activities (Hindu-Buddhist), the Islamic period, the colonial period and the period of independence. From various influence mentioned above in cultural perspective, it seems that the aspect of feudal-aristocratic values tend to give more colour on Indonesian government bureaucracy. It is due to the fact that bureaucracy has been rooted in the socio-political life in Indonesia or Java. Traditional bureaucracy is an interesting thing because the bureaucracy is very complex when viewed from the historical angle.*

*Keywords: Bureaucracy, traditional, Java*

## ABSTRAK

*Secara historis, birokrasi yang muncul dan berkembang sekarang ini mempunyai ciri khas mewarisi sistem nilai tradisional yang tumbuh di masa kerajaan-kerajaan masa lampau dan bercampur dengan birokrasi gaya kolonial serta ide-ide modern. Birokrasi tradisional Jawa paling berpengaruh di antara daerah lain karena Jawa sebagai pusat berbagai aktivitas sosio-politik dan sosio-ekonomi masa kuno (Hindu-Budha), masa Islam, masa kolonial dan masa kemerdekaan. Dari berbagai pengaruh di atas-dalam perspektif kultural-nampaknya unsur nilai-nilai tradisional yang feodal-aristokratis cenderung lebih besar mewarnai sosok birokrasi pemerintah Indonesia disebabkan birokrasi tersebut telah mengakar dalam kehidupan sosio-politik di Indonesia atau Jawa. Birokrasi tradisional sebagai hal yang menarik karena birokrasi tersebut bersifat sangat kompleks jika dilihat dari sudut historisnya.*

*Kata kunci: birokrasi, tradisional, Jawa*

---

## PENDAHULUAN

Kerajaan Mataram kuno (Hindu-Budha) dan modern (masa Islam), merupakan kerajaan yang dari berbagai aspek merupakan representasi dari sistem pemerintahan di Jawa bahkan Nusantara. Hal ini disebabkan, pusat dari berbagai karakter kerajaan Hindu-Budha dan Islam pada umumnya dan mayoritas berada di Pulau Jawa. Jika kita berbicara masalah kerajaan Hindu-Budha maka tak dapat lepas dengan India, sementara jika berbicara tentang kerajaan Islam, tak dapat lepas dari kebudayaan dan agama yang berasal dari Timur Tengah, yaitu Islam.

Perkembangan sejarah kerajaan Hindu-Budha di Indonesia tidak mungkin dilepaskan dengan negara-negara disekitarnya antara lain India. Hubungan India-Indonesia sejak awal tarik masehi mempengaruhi segala aspek kehidupan masyarakat. Namun tidak terdapat data sejarah yang pasti mengenai waktu dan siapa yang menyebabkan pengaruh India di Indonesia. Pemakaian istilah Penghinduan sering kali digunakan untuk menyebut pengaruh India di Nusantara. Namun sebenarnya istilah tersebut kurang tepat karena dua alasan yaitu (1) akulturasi kebudayaan di Nusantara tidak hanya dengan Hindu namun juga pengaruh agama Budha (2)

agama Hindu dan Budha memiliki perbedaan yang nyata terkait tentang ajaran-ajarannya (Soekmono,1959;7). Namun demikian di Indonesia, pemakaian istilah Hindu untuk menunjukkan pengaruh Hindu dan Budha tetap sulit dihindarkan dan terpaksa digunakan (Hall, 170:12).

Dalam sejarah kerajaan Islam di Nusantara maka kita menghubungkan hal tersebut dengan perdagangan strategis di kawasan Asia Tenggara. Ketika agama Islam lahir di Timur Tengah (Arab) dengan cepat berkembang diberbagai kawasan termasuk Asia. Penyebar agama Islam dari berbagai status sosial termasuk para pedagang. Para pedagang dari Arab, Persia dan Gujarat (India) juga turut meramaikan perdagangan di Selat Malaka.

Pada akhirnya, kerajaan-kerajaan tradisional di Nusantara baik bercorak Hindu-Budha atau Islam, memberi berbagai pengaruh terhadap munculnya birokrasi di Indonesia. Birokrasi tradisional di Jawa merupakan birokrasi yang mendapat percampuran dari aspek lokal (Indonesia), Hindu-Budha dan Islam. Birokrasi tradisional di Jawa merupakan hal yang menarik untuk dibahas karena birokrasi di Jawa pada akhirnya mempengaruhi sebuah sistem sosio-politik pemerintahan Indonesia, karena mayoritas rakyat Indonesia merupakan etnis Jawa dan pada umumnya birokrasi pemerintahan Indonesia, sejak masa kolonial sampai sekarang, tetap didominasi oleh orang-orang Jawa.

## **BIROKRASI TRADISIONAL PENING-GALAN KERAJAAN**

Kerajaan-kerajaan tradisional di Indonesia, pada umumnya terbagi dalam dua kategori, yaitu kerajaan maritim dan kerajaan pedalaman atau agraris. Dalam kerajaan maritim, bi-

rokrasi ditujukan untuk melayani sebuah ekonomi perdagangan, sedangkan kerajaan agraris memfokuskan pada ekonomi pertanian. Kerajaan-kerajaan tradisional yang paling berpengaruh di Jawa, termasuk pengaruh Hindu-Budha dan Islam, pada umumnya bersifat agraris. Dalam membangun sistem politik yang dapat menjamin stabilitas sebagai prasyarat pembangunan ekonomi, perlu dilakukan usaha menyetakan birokrasi pemerintahan dengan sistem birokrasi modern yang efektif dan efisien. Namun perlu diketahui munculnya birokrasi modern merupakan sebuah perjalanan panjang dari suatu negara, yang mana sebelumnya menggunakan sistem birokrasi tradisional.

Hegel berpendapat, jika warga dari sebuah negara atau kerajaan dibiarkan mengatur dirinya sendiri, maka akan terjadi kekacauan karena masing-masing warga akan memperjuangkan kepentingannya subjektifnya melawan kepentingan subjektif warga lain. Negara merupakan penjelmaan kepentingan masyarakat sehingga perlu adanya struktur yang menjembatani antara *The State* yang merefleksikan kepentingan umum, dan *civil society* yang terdiri dari pelbagai kepentingan khusus dalam masyarakat (Hegel, dalam Arief Budiman, 1982: 5-6). Namun pendapat tersebut tidak sesuai dengan pemikiran Karl Marx karena Marx berpendapat, negara hanyalah alat dari kelas yang berkuasa yakni kelas bangsawan di negara feodal dan kelas kapitalis di negara kapitalis.

Berbicara masalah birokrasi tradisional, sangat relevan dengan pendapat Marx di atas. Sulit dipungkiri bahwa dalam birokrasi tradisional pada umumnya, termasuk di Indonesia, kerajaan atau pemerintahan hanyalah alat dari golongan bangsawan untuk tujuan yang bersifat subjektif bagi golongannya. Meskipun mereka juga memperjuangkan kepentingan masyarakat atau

rakyat namun hal ini bersifat sekunder.

Kekuasaan tradisional bersifat dominan dan sumber kekuasaan tradisional adalah waktu. Dominasi jenis ini bersandar pada pembangunan kepercayaan pada kesucian-kesucian tradisi masa lampau dan legitimasi atas status penggunaan kewenangan terhadap bawahan (Max Weber, dalam Budi Santoso, 1993: 17).

Negara kerajaan yang menganut sistem patrimonial akan memberikan kewenangan kepada raja untuk mengatur pembagian kehormatan, kemakmuran dan kedudukan rakyat. Raja yang memiliki tanah melimpahkan penguasaannya pada anggota keluarga raja dan orang-orang yang dianggap berjasa kepada raja, tanah tersebut disebut *lungguh*. Keluarga raja disebut *sentana*, dan para pembantu raja disebut sebagai *abdi dalem*. *Abdi dalem* merupakan anggota masyarakat yang duduk dalam birokrasi kerajaan, yang berfungsi sebagai perantara antara raja dengan *kawulanya*. Dalam sistem semacam ini, anggota masyarakat terbagi dalam dua kategori yaitu sebagai *abdi dalem* dan *wong cilik*. Para *abdi dalem* oleh raja diberi hak-hak atas tanah, menarik pajak dari rakyat tanpa ada batasan yang jelas, yang kemudian pajak tersebut diserahkan pada raja setelah sebelumnya *abdi dalem* mengambil sekedarnya.

Dalam kerajaan-kerajaan tradisional khususnya di Jawa, konsep magis-religius memainkan peranan yang sangat pokok dalam rangka untuk kepentingan legitimasi kekuasaan serta untuk penempatan status yang membedakan dalam masyarakat yaitu antara raja dan rakyat atau antara pemerintah dan yang diperintah. Di samping itu, dalam melanggengkan kekuasaan, raja mempunyai aturan praktis dan tentunya ditopang oleh instrumen pendukung berupa perlengkapan teknis (birokrasi kerajaan) dan perlengkapan material

(kekayaan raja atau kas kerajaan).

Ketika eksistensi negara atau kerajaan ditentukan oleh tata tertib yang dipatuhi oleh segenap elemen kerajaan dan masyarakat, maka hal ini sesuai dengan konsep dan pola pikir masyarakat Jawa tradisional atau masa lalu yang mengedepankan keteraturan alam. Alam merupakan petunjuk kehidupan terkait dengan masalah keteraturan dengan hukum alam seperti pergantian siang-malam, bergulirnya musim secara teratur, siklus konsep trinitas kehidupan yaitu lahir, tumbuh dan mati serta petunjuk alam lainnya. Keteraturan alam sangat sesuai dengan keteraturan sosial dalam masyarakat Jawa tradisional sehingga kehidupan akan terasa aman jika masalah sosial sesuai dengan tata alam semesta. Keselarasan merupakan konsep hubungan antara manusia, mikrokosmos dan makrokosmos, manusia dengan alam atau lingkungan hidupnya.

Kerajaan sebagai sebuah lembaga yang dimiliki dan dipertahankan oleh raja sehingga perlu adanya legitimasi raja untuk mempertahankan statusnya dengan menganggap bahwa raja sebagai wakil Tuhan di dunia atau citra alam raya. Maka dari itu masyarakat Jawa akan menganggap bahwa negara telah memenuhi kewajiban-kewajibannya bila negara telah mewujudkan tata tertib formal dalam negara atau kerajaan. Di samping itu, negara juga mendorong suatu ketenteraman batiniah melalui praktik-praktik keagamaan.

Hubungan antara agama dan legitimasi kekuasaan pada masa kerajaan tradisional melahirkan kekuasaan mutlak kepada raja. Kekuasaan raja sebagai bagian dari kekuasaan Tuhan di bumi tidak akan mungkin dibatasi oleh masyarakat atau *kawula*. Kedudukan raja yang demikian sehingga seluruh aparat kerajaan merupakan perpanjan-

gan kekuasaan dari sang raja. Meski demikian, adakalanya rakyat memiliki keberanian untuk menentang kesewenang-wenangan raja dengan cara menghimpun kekuatan masyarakat untuk memberontak. Namun, jika ekonomi agraris yang berswasembada dapat diwujudkan oleh pemerintahan, maka perlawanan terhadap raja dalam wujud pemberontakan dapat diminimalisir. Pemberontakan besar dapat terjadi jika raja memerintah secara kejam atau kedudukannya lemah dan bersikap kurang perhatian terhadap rakyat sehingga masyarakat tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup yang paling sederhana.

Negara merupakan pranata sosial sehingga terdapat dua unsur penting yang mengiringinya yaitu antara *kawula-gusti*, pemimpin dan pengikut. Dalam kehidupan tradisional Jawa, hubungan antara hamba dan tuan merupakan ikatan pribadi dan akrab, saling menghormati dan akrab sehingga semuanya dianggap sebagai kerabat. Dalam mistis Jawa, pelukisan *kawula-gusti* sebenarnya mendramatisir suatu kedudukan atau status sosial, terutama konsep *gusti* yang dianggap sebagai status mulia dan tertinggi sebagai sifat-sifat yang sama antara manusia dan Tuhan. Hal ini tentunya dalam rangka legitimasi sosial untuk menunjukkan perbedaan status yang jelas antara tuan dengan hambanya meski dianggap dalam ikatan kerabat sekalipun.

Konsep *kawula-gusti* diwarnai pemikiran Jawa akan percaya dengan nasib atau takdir sehingga munculnya dua golongan antara *wong cilik* (orang biasa) dan *penggedhe* (golongan penguasa) dari sisi hubungan hamba-tuan sebagai hubungan antara hak dan kewajiban yang selaras sebagai perwujudan dari takdir yang harus diterima semua pihak (Moerton, 1985:19).

Konsep semacam itu, khusus-

nya pada masa Mataram Islam sebagian besar dipengaruhi konsep ajaran Islam dan hanya sebagian kecil mengadopsi tradisi lama dari masa Hindu-Budha di Nusantara atau pengaruh India. Untuk mengurangi ketegangan-ketegangan sosial dalam sistem sosio-politik dan sosio-ekonomi, terdapat kepercayaan di masyarakat bahwa nasib tidak dapat diprediksi atau diramal. Pembangunan opini tersebut diperkuat dengan peristiwa-peristiwa sejarah untuk memperkuat opini tentang masalah takdir atau nasib tersebut. Contohnya kisah Jaka Tingkir dan Kisah Ki Ageng Pamanahan dari *Babad Tanah Jawi* ataupun cerita-cerita pewayangan yang menjadi bagian dari filosofis masyarakat Jawa dalam melakukan hubungan sosial sesama manusia bahkan hubungan dengan Tuhan.

Meski ramalan atau takdir tidak dapat diprediksi, namun terdapat keyakinan dalam masyarakat bahwa terdapat tokoh-tokoh tertentu di masyarakat yang dapat membaca isyarat alam tentang peristiwa yang akan terjadi dalam masyarakat. Tokoh-tokoh yang diyakini mempunyai *linuwih* semacam itu adalah ramalan Jayabaya (Raja Kediri) serta pada masa Mataram Islam yaitu ramalan Ronggowarsito. Salah satu ramalan yang mempunyai akurasi kebenaran untuk memperkuat keyakinan pada ramalan tersebut adalah kedatangan pasukan Jepang dan berakhirnya masa koloni Belanda di Nusantara.

Hubungan antara raja dan rakyat juga menunjukkan adanya saling ketergantungan antara dua aspek yaitu pimpinan dan yang dipimpin. Adanya hubungan yang khas tersebut pada masa Mataram Islam merupakan wujud dari sinkritisme dengan mendapat unsur filosofis India. Dengan pemikiran imajinatif-proyektif, orang Jawa melambangkan kesatuan *kawula-gusti*

dengan benda yaitu keris sebagai senjata kebesaran. Dua bagian keris sebagai simbol hubungan tersebut yaitu *warangka* (sarung) yang disamakan dengan rakyat, dan *curiga* (mata) yang digambarkan sebagai raja. Nilai keris diukur dengan kekuatan gaib yang dikenal sebagai pamor (tataan besi meteorit pada matanya) dan diperoleh dari kekuatan magis sang pembuat yaitu *empu*.

Konsep negara, raja atau ratu dalam pola sosio-politik di Jawa tradisional, penguasa atau raja merupakan eksponen mikrokosmos dari negara. Pandangan tentang mikrokosmos (dunia manusia) dan makrokosmos (dunia supranatural) sebagai pandangan pokok masyarakat Jawa. Terdapat dua pemahaman masyarakat Jawa mengenai kehidupan negara yaitu: *pertama*, kesejajaran antara mikrokosmos dan makrokosmos. *Kedua*, adanya pengaruh timbal balik antara mikro dan makrokosmos. Faktor-faktor tersebut menentukan ketertiban sosial atau tata masyarakat yang sangat terkait dengan masalah hukum alam semesta. Hal demikian pada akhirnya melahirkan masyarakat konserfatif atau tradisional (Moerton, 1985: 32).

Pada masa Mataram Hindu dan Mataram Islam terdapat perbedaan dalam penerapan konsep raja sebagai pusat mikrokosmos negara dan puncak hierarki-status dalam negara. Pada masa kekuasaan Hindu, kesejajaran antara mikro dan makrokosmos, raja Jawa disamakan dengan dewa, biasanya dewa Wisnu. Sementara itu, konsep kekuasaan berdasar Islam, khususnya pada masa kerajaan Mataram, ajaran Islam menolak adanya konsep *manunggaling kawula gusti* atau konsep penyamasuaian antara manusia dengan Tuhan. Jika konsep *manunggaling* itu dipaksakan maka akan muncul resistensi dari para pembesar agama seperti yang dialami oleh Syeh Siti Jenar. Dalam te-

ologi Islam, kedudukan manusia yang paling tinggi selain nabi hanya sebatas *kalipatullah* atau wali Tuhan di dunia. Dalam rangka memperkuat legitimasi agama, maka raja Islam di Jawa menggunakan gelar *kalipatullah*. Gelar tersebut sangat berjasa untuk meningkatkan kebesaran raja yang dianggap berjasa dalam mengembangkan ajaran Islam.

Namun, perbedaan konsep status raja pada masa Hindu dan Islam di Jawa tersebut, tidak mengurangi posisi pokok raja yang berhubungan dengan masalah kekuasaan yang mutlak atas para *kaawula* atau rakyatnya. Dengan perkembangan Islam yang telah mewarnai kehidupan sosio-politik, pada akhirnya muncul persaingan terselubung antara raja dan para bupati di sisi lain dengan para ulama atau pembesar keagamaan. Namun, pada masa Mataram Islam, persaingan itu pada umumnya dimenangkan oleh pemegang kekuasaan duniawi atau raja. Oleh sebab itu, dalam menegakkan kepemimpinan sosial di masyarakat Jawa saat itu, sering terjadi pertentangan antara golongan agama melawan golongan *priyayi* atau kekuatan sekuler sehingga dalam kerusuhan dan pemberontakan dalam suatu kerajaan, unsur-unsur golongan agama sering terlibat di dalamnya.

Sebagai "orang pilihan", raja di Jawa yang mempunyai kekuasaan dan tanggung jawab tunggal maka mereka yang menjadi raja haruslah orang yang mempunyai kriteria tertentu yaitu kecakapan jasmani dan rohani. Masyarakat Jawa beranggapan bahwa keunggulan fisik seorang raja bisa dilihat dalam sinar wajah raja sementara raja yang buruk diidentikkan dengan orang yang cacat secara fisik atau mental.

Masyarakat Jawa menggambarkan raja ideal sebagai sosok yang mempunyai kekuasaan tak terbatas dan tidak dapat diatur oleh cara-cara duniawi, namun dalam dirinya terdapat kekuasaan

yang mencerminkan atau identik dengan jiwa ke-Ilahian. Raja harus secara terus menerus mencari tuntunan *Illahi* di dalam batinnya sehingga jika persyaratan itu tercapai maka akan muncul sikap bijaksana dari seorang raja. Konsep *kawicaksanan* atau bijaksana tersebut merupakan alat utama dalam usaha bina-negara pada masyarakat tradisional Jawa. Syarat lain bagi seorang raja bijaksana adalah kemampuan dalam memilih orang-orang kepercayaan atau pegawai-pegawainya sehingga raja harus memiliki ilmu dalam mempelajari watak atau karakter manusia.

Secara umum, kedudukan raja di Jawa berdasarkan konsep kesinambungan, khususnya berdasar hubungan darah. Bahkan hanya berdasar hubungan genealogis tersebut, seseorang dapat memperoleh aura atau sinar keagungan karena dianggap masih kerabat kerajaan. Hal ini terjadi sejak masa Hindu-Budha di Nusantara namun kedatangan Islam yang mempengaruhi berbagai elemen kehidupan tidak merubah kebiasaan kesinambungan berdasar kekerabatan tadi bahkan malahan diperkuat oleh kebiasaan budaya di Arab untuk menggabungkan nama salah seorang leluhur dengan namanya sendiri. Hal ini juga ditiru oleh masa feodal di Mataram Islam. Hal tersebut bertujuan untuk memperkuat legitimasi sosial, agama dan politik agar masyarakat atau rakyat setia pada sang raja sehingga kekuasaan mereka menjadi langgeng.

Dalam pengesahan seseorang menjadi raja, pada umumnya juga menghadirkan tokoh agama untuk memperkuat legitimasi keagamaan. Cara pengesahan raja selain berdasar keturunan juga didasarkan pada kepercayaan adanya wahyu (persetujuan Tuhan berdasar firasat atau kejadian tertentu, dalam istilah Jawa sering dikata-

kan *pulung*). Cara pengesahan raja yang demikian sebagai upaya meningkatkan kewibawaan sang raja. Hal ini disebabkan, jika raja merupakan sumber kekuatan yang utama dan pokok, menyeluruh dan bersifat tunggal dalam negara, perhatian utamanya tentunya meningkatkan kewibawaan itu sendiri. Cara lain meningkatkan kewibawaan dan kemegahan raja adalah adanya silsilah raja. Semakin banyak tokoh-tokoh penting, nyata ataupun fiktif yang legendaris, menjadi bagian dari silsilah raja serta semakin panjang silsilah raja, maka hal ini berdampak positif terhadap martabat raja. Pada masa Jawa Islam tersebut, fungsi pusaka raja dan kerajaan juga memperkuat posisi raja. Benda magis tersebut sebagai bagian dari alat untuk meningkatkan aura kerajaan.

Sementara itu, kekayaan raja juga bagian dari kultus kemegahan. Kekayaan mencakup banyak hal antara lain rakyat yang jumlahnya banyak dan anggota keluarga kerabat raja yang besar mampu memberi dukungan kepada eksistensi sang raja. Jumlah rakyat yang banyak dapat diartikan bahwa upeti kerajaan akan semakin besar serta jumlah kekayaan yang digali dari alam akan bertambah banyak. Dengan sumber pemasukan yang mencukupi, kerajaan akan dapat membentuk pasukan yang kuat serta birokrasi yang relatif lengkap dalam menunjang sistem pemerintahan.

Dengan kultus kemegahan ini, maka dapat ditafsirkan bahwa tujuan utama kedudukan raja di Jawa untuk mengejar kemuliaan dan praktik bina-negara. Namun dalam perspektif cita-cita dan kosmologi, kedudukan raja Jawa sebagai cerminan pemerintahan Tuhan yang bertujuan mempertahankan keselarasan dan ketertiban dalam kehidupan. Hal ini berarti, raja tidak semata-mata bercita-cita menumpuk kekayaan untuk kepentingannya

sendiri. Dalam tradisi Jawa, harta benda bukanlah sebagai tujuan hidup. Mereka cenderung menganggap kebesaran atau agungnya seseorang atau raja dikarenakan kebesaran atau kesempurnaan batin. Mementingkan kekayaan atau bersikap materialistis dianggap sebagai sikap tercela. Tanda-tanda kebesaran raja juga diperhatikan oleh rakyatnya. Penyalahgunaan kekuasaan dianggap sebagai tanda bahwa kebesarannya menyusut sehingga keruntuhan segera datang.

Menurut Schrieke, raja Jawa kuno atau Mataram Hindu-Budha yang mabuk kekuasaan dan sikapnya kurang layak terhadap rakyatnya dianggap sebagai tanda-tanda masa kehancuran atau *pralaya*. Raja yang kejam dan bengis juga dikutuk oleh rakyatnya. Namun, dalam suatu masyarakat yang tingkat kepercayaan kepada nasib sangat dominan, reaksi terhadap penyimpangan raja lebih dinyatakan dengan tindakan menghindar daripada mencampurinya.

Sementara itu, pada masa Mataram Islam sering kali wujud protes rakyat terhadap penguasa dilakukan melalui sindiran kesenian melalui pertunjukan umum seperti lelucon tokoh-tokoh badut dalam seni drama Jawa, wayang kulit, wayang wong, ketoprak, ludruk dan lain-lain. Pengungkapan pendapat umum melalui kreasi seni tersebut tidak pernah tercatat karena tidak termasuk dalam lingkungan istana. Dalam masyarakat Jawa, badut dan pelawak secara tradisional mempunyai kekebalan hukum karena kejenaan mereka. Ucapan-ucapan kritis mereka terhadap pemerintahan, orang-orang penting dan situasi kehidupan masyarakat merupakan hal yang terlindungi oleh kekuatan *pulung*. Maksudnya, karena para badut atau pelawak tersebut sebenarnya mempunyai kekuatan gaib sehingga dianggap berbahaya jika akan dilakukan tindakan hukum

akibat sikap kritisnya.

Sementara itu, tidak seluruh rakyat akan tunduk kepada kekuasaan raja sehingga dalam kerajaan Mataram beberapa kali terjadi pemberontakan. Untuk menyatakan pemberontakan terhadap sang tuan yang sah, orang Jawa menggunakan kata *mbalik* (harfiah: balik muka), *mbeka* (bandel), *mbalela* (memberontak), dan ungkapan *madeg kraman* yang dapat diterjemahkan dengan "mendirikan pemerintahannya sendiri", dan bertujuan untuk membentuk wilayah kekuasaan yang baru atau mungkin suatu pemerintahan baru yang menentang pemerintahan yang ada. Sebenarnya jika kita menyelidiki pemberontakan dan perlawanan dalam masa Mataram dan bahkan sampai akhir abad XIX, tujuan suatu pemberontakan tampaknya hampir selalu untuk membentuk suatu pemerintahan yang merdeka, lengkap dengan peralatan upacara serta seperangkat lengkap pejabat-pejabat tinggi. Bahkan kerusuhan yang berskala kecil demikian juga, karena gagasan identifikasi magis membuat peniruan yang demikian menjadi penting sekali bagi keberhasilan usaha tersebut. Suatu pemikiran magis dan religius dapat dilihat dari kenyataan bahwa banyak perebut kekuasaan memulai usahanya dengan menghindari atau meninggalkan ibukota, yaitu kraton, untuk hidup dalam pengasingan dan melakukan *samadi*, dengan harapan memperkuat batinnya untuk menghadapi konfrontasi kekuatan yang akan datang. Contoh dari zaman dulu, walaupun dalam keadaan yang agak berbeda, adalah Raja Airlangga yang sesedih runtuhnya pemerintahan Dharmawangsa Anantawikrama (991-1017) bersembunyi selama dua tahun dan hidup sebagai seorang pertapa dalam biara di hutan Panaraga,

Nilai-nilai Jawa lebih menekankan pada ketentraman atau keharmonisan

ataupun kerukunan, yang merupakan suatu konsep untuk mengendalikan konflik terbuka. Nilai-nilai Jawa ini berkaitan dengan nilai-nilai yang ada pada prinsip hubungan *patron-client* atau patrimonialisme (Muhaimin, 1990:61). Dalam hubungan antara raja dengan bawahannya, terdapat strategis tertentu agar hubungan vertikal tersebut tetap berjalan normal. Untuk mempertahankan kekuasaan atas para bawahannya, raja menggunakan tiga cara yaitu: *Pertama*, menggunakan cara kekerasan atau bahkan memberikan hukuman berat atas lawan-lawan "politiknya" dan juga kerabat raja yang tidak setia. *Kedua*, memaksa tokoh tertentu untuk menetap lama di istana sedang daerah kekuasaan tokoh tersebut untuk sementara dipercayakan kepada orang lain. *Ketiga*, menjalin persekutuan melalui strategi perkawinan.

## BIROKRASI MASA KOLONIAL

Kehadiran dan pengaruh kolonial Belanda di Indonesia, tidak secara serta merta merubah struktur kekuasaan sosio-politik di Jawa pada khususnya dan Indonesia, pada umumnya. Bagi pemerintahan Belanda, kepentingan utamanya adalah di bidang ekonomi dan penguasaan politik. Sejauh kedua kepentingan tersebut tidak terganggu maka permasalahan di luar hal tersebut, nampaknya diabaikan.

Sebagai sebuah usaha ekonomi dan politik di Indonesia, pemerintah Belanda mengangkat pejabat-pejabatnya sendiri dengan dua sistem. *Pertama*, daerah secara penuh diatur oleh Belanda, termasuk pengangkatan pejabat birokrasinya. *Kedua*, Pemerintahan ganda yaitu yaitu pengangkatan birokrasi sebagian daerah diangkat oleh pemerintah Belanda, sebagian daerah oleh birokrasi tradisional. Pada umum-

nya, orang-orang pribumi yang diangkat dalam jajaran birokrasi kolonial, disebut sebagai *priyayi*.

Tujuan dari pengangkatan para *priyayi* tersebut untuk eksploitasi dan penguasaan politik karena mereka merupakan kepanjangan tangan dari kolonial. Bahkan para *ambtenaar/ pangreh praja* merupakan *priyayi* yang mempunyai kekuasaan dan kedudukan kuat dalam masyarakat. Para *priyayi* tersebut, secara sosiologis termasuk sebagai *penggedhe* atau golongan pejabat dan cenderung dituankan oleh masyarakat kebanyakan. Kecenderungan *priyayi* menjadi sebuah status didukung oleh gaya hidup yang khas, yang tumbuh di kalangan para *priyayi* sendiri yang menekankan pada kemajuan dan gaya hidup kebarat-baratan. Mereka mengadopsikan kehidupan ketimuran pada budaya dan kognisi kemoderenan seperti etika dan estetika. Mereka cenderung menyukai penggunaan Bahasa Belanda sebagai bagian dari status sosial. Hal ini berbeda dengan *abdi dalem* yang tetap berorientasi pada nilai-nilai konservatif dan klasik serta penggunaan Bahasa Jawa halus model keraton.

Beberapa upaya reformasi birokrasi dilakukan oleh Belanda, salah satunya membatasi kekuasaan bupati sebagai salah satu pusat kekuasaan tradisional. Di samping itu, Belanda mengupayakan birokrasi yang profesional dengan orientasi disiplin tinggi, jujur, dan menghargai hukum yang dikenal sebagai *beambtenstaat*. *Beambtenstaat* pada masa periode 1900-1942 merupakan birokrasi yang paling baik dalam sejarah Indonesia selama ini.

Meski demikian, keberhasilan reformasi birokrasi pada masa kolonial tersebut, tidak mampu mengubah corak serta karakter *pangreh praja*. Dari gambaran tersebut, dapat dilihat kedatangan kolonial belum bisa menggeser atau



mengubah lingkungan *pangreh praja* yang tetap mempertahankan nilai-nilai tradisional. Perubahan ini nantinya akan terwujud saat masa Pendudukan Jepang serta pascakemerdekaan Indonesia.

## SIMPULAN

Secara historis, birokrasi yang muncul dan berkembang sekarang ini mempunyai ciri khas mewarisi sistem nilai tradisional yang tumbuh di masa kerajaan-kerajaan masa lampau dan bercampur dengan birokrasi gaya kolonial serta ide-ide modern. Birokrasi tradisional Jawa paling berpengaruh di antara daerah lain karena Jawa sebagai pusat berbagai aktivitas sosio-politik dan sosio-ekonomi masa kuno (Hindu-Budha), masa Islam, masa kolonial dan masa kemerdekaan.

Dari berbagai pengaruh di atas dalam perspektif kultural-nampaknya unsur nilai-nilai tradisional yang feodal-aristokratis cenderung lebih besar mewarnai sosok birokrasi pemerintah Indonesia disebabkan birokrasi tersebut telah mengakar dalam kehidupan sosio-politik di Indonesia atau Jawa. Birokrasi tradisional sebagai hal yang menarik karena birokrasi tersebut bersifat sangat kompleks jika dilihat dari sudut historisnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Budiman, Arief. 1982. *Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-Hasil Pembangunan*. Jakarta: Prisma LP3ES.
- Hall.D.G.E. 1988. *Sejarah Asia Tenggara* (terjemahan). Surabaya: Usaha Nasional.
- M.C Ricklefs,1991. *Sejarah Indonesia Modern*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press
- Priyo Budi Santoso,1995. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Moertono, Soemarsaid. 1985. *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau: Studi tentang Masa Mataram II, Abad XVI sampai XIX*. Jakarta: Yayasan Obor
- M.C Ricklefs,1991. *Sejarah Indonesia Modern*. Terjemahan. Yogyakarta: Gadjah Mada Press
- Yahya A. Muhaimin, 2002. *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia 1945-1966*. Yogyakarta:Gadjah Mada Press
- Sartono Kartodirjo,1993. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: Sejarah Pergerakan Nasional, Dari Kolonialisme Sampai Nasionalisme Jilid 2*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Schrieke. 1957. *Indonesia Social Studies Part Two*. Bandung: W. van Hoeve Ltd.
- Soekmono,R. 1959. *Pengantar Sedjarah Kebudayaan Indonesia II*. Djakarta. Nasional Trikarja