

CORAK BUDAYA BIROKRASI PADA MASA KERAJAAN, KOLONIAL BELANDA HINGGA DI ERA DESENTRALISASI DALAM PELAYANAN PUBLIK

Oleh : Dr. H. M. Nur Hasan, Msi.

Dosen Fakultas Tarbiyah IAIN Wali Songo DPK FAI-Unissula Semarang

ABSTRACT

The composition of the traditional government bureaucracy is still followed by the imperial bureaucracy, by dividing the affairs of government affairs in the kingdom and royal affairs. quality of the bureaucracy and officials expected nothing but the creation of a government apparatus that is reliable, able to carry out the overall general government administration, development and public services efficiently, effectively and professionally. Performance can be defined as the level of achievement in other words, the performance is the level of achievement of the organizational goals of the region. So to determine the performance of Local Government can be seen from how it looks in achieving results and how the results can be achieved in accordance with predetermined targets.

Keywords: Shades Of Culture, Bureaucracy, Public Service

ABSTRAK

Susunan birokrasi pemerintahan tradisional masih diikuti oleh birokrasi kesultanan, yakni dengan membagi urusan pemerintahan menjadi urusan dalam kerajaan dan urusan luar kerajaa. kualitas birokrasi dan aparat yang diharapkan tidak lain adalah terciptanya aparatur pemerintah yang handal, mampu melaksanakan keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan umum, pembangunan dan pelayanan masyarakat dengan efisien, efektif dan profesional. Kinerja dapat didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi Pemerintahan Daerah. Jadi untuk menentukan kinerja Pemerintahan Daerah dapat dilihat dari bagaimana tampilannya dalam mewujudkan hasil dan seberapa besar hasil dapat dicapai sesuai dengan target yang telah ditentukan.

Kata kunci : Corak Budaya, Birokrasi, Pelayanan Publik

A. Pendahuluan

Posisi peran Pemerintahan Daerah yang dilematis akan sering muncul dalam kasus perniagaan dimana di satu pihak Pemerintahan Daerah harus memberikan perlindungan hukum terhadap perusahaan-perusahaan swasta namun di pihak lain Pemerintahan Daerah juga harus melindungi kepentingan masyarakatnya. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah harus menempatkan perannya secara obyektif dalam mewujudkan supremasi hukum sebab supremasi hukum di Indonesia perlu penanganan dengan menggunakan pendekatan sistim.

Perwujudan supremasi hukum tidak semata-mata menjadi tanggungjawab Pemerintahan Daerah namun partisipasi aktif dari masyarakat sangat dibutuhkan terhadap kelancaran *law enforcement* (penegakkan hukum). Penyelewengan yang dilakukan oleh Pemerintah daerah harus selalu diawasi oleh mekanisme legislatif yang menjadi tanggung jawab DPRD. Jika sistim mekanisme eksekutif dengan legislatif bisa berjalan sesuai dengan fungsinya masing-masing tanpa terjadi tindakan kolusi anatar kedua badan tersebut maka niscaya perwujudan supremasi hukum di daerah bukan merupakan angan-angan belaka.

Peningkatan kualitas birokrasi dan aparat yang diharapkan tidak lain adalah terciptanya aparatur pemerintah yang handal, mampu melaksanakan keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan umum, pembangunan dan pelayanan masyarakat dengan efisien, efektif dan profesional. Ryas Rasyid, mencirikan kualitas sumber daya aparatur pemerintah yang baik adalah berstamina tinggi, tangguh, cerdas, terampil, mandiri, tanggung jawab, setia kawan, proaktif, kreatif, inovatif, berorientasi masa depan, berbudi pekerti luhur dan berdisiplin. Kinerja dapat didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi Pemerintahan Daerah. Jadi untuk menentukan kinerja Pemerintahan Daerah dapat dilihat dari bagaimana tampilannya dalam mewujudkan hasil dan seberapa besar hasil dapat dicapai sesuai dengan target yang telah ditentukan.

B. Birokrasi Masa Transisi Kerajaan

Perjalanan birokrasi di Indonesia tidak pernah terlepas dari pengaruh sistem politik yang berlangsung. Apapun sistem politik yang diterapkan selama kurun waktu sejarah pemerintahan Indonesia, birokrasi tetap memegang peran sentral dalam kehidupana masyarakat. Dengan kata laian, birokrasi menjadi sulit melepaskan diri dari jaring-jaring kepentingan politik praktis. Corak birokrasi yang menjadi partisan dari kepentingan politik praktis menyebabkan ciri birokrasi modern yang digagas oleh Max Weber tentang rasionalisme birokrasi sulit untuk diwujudkan. Birokrasi bahkan telah mengubah dirinya bagaikan “monster raksasa” (*Levianthan*)¹ yang mengerikan sebagai perwujudan nyata dari kekuasaan negara.

Birokrasi pemerintahan yang terbentuk pada saat itu adalah birokrasi kerjaan, yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik sebagai urusan pribadi; (2) administrai adalah perluasan rumah tangga istananya; (3) tugas pelayanan ditujukan kepada pribadi sang raja; (4) ‘gaji’ dari raja kepada pegawai kerajaan pada hakikatnya adalah anugerah yang juga dapat ditarik sewaktu-waktu sekehendak raja; dan (5) para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya terhadap rakyat, seperti halnya yang dilakukan oleh raja (Suwarno, 1994)²

Pada era kerajaan, tidak terdapat perbedaan sistem pemerintahan yang diterapkan baik di Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan. Daerah Istimewa Yogyakarta, misalnya, jauh sebelum pemerintah kolonial Belanda berkuasa, merupakan bagian dari wilayah kekuasaan kerajaan Mataram. Wilayah kekuasaan kerajaan Mataram meliputi hampir seluruh Pulau Jawa, bahkan sampai ke Bali dan Lombok. Dalam menjalankan

¹ Analogi birokrasi tersebut merupakan karya dari Thomas Hobbes (1651) yang menjadi bacaan wajib bagi para birokrat kolonial sebelum mereka ditempatkan di daerah jajahan.

² Mas’oed, Mohtar. 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm 45

pemerintahan, birokrasi Kerajaan Mataram dibagi menjadi dua bagian, yakni birokrasi pemerintahan pusat (kraton) dan birokrasi pemerintahan daerah di luar keraton (mancanegara). Birokrasi pemerintahan pusat dipimpin langsung oleh raja yang berkuasa berdasarkan pada garis kekuasaan kharismatik-tradisional.

Sementara itu, wilayah kekuasaan birokrasi pemerintahan daerah meliputi daerah-daerah di luar kraton dan daerah-daerah pesisir. Menurut Suwarno (1994), pada masa kerajaan Mataram hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat dekonsentrasi atau bahkan sentralistik. Raja berusaha menguasai birokrat (pejabat-pejabat daerah) dengan sangat ketat melalui pengangkatan para keluarga kerajaan, termasuk menempatkan pejabat pengawas yang dikoordinasi oleh *Wedana* Bupati untuk menjamin loyalitas para pejabat di daerah kepada pemerintahan pusat.

Aparat kerajaan dikembangkan sesuai dengan perkembangan kebutuhan raja (lihat Suwarno, 1994). Di dalam pemerintahan pusat (kraton), urusan dalam pemerintahan diserahkan kepada empat pejabat setingkat menteri (*wedana lebet*) yang dikoordinasikan oleh pejabat setingkat Menteri Koordinator (*pepatih lebet*). Pejabat-pejabat kerajaan tersebut masing-masing membawahi pegawai (*abdidalem*) yang jumlahnya cukup banyak. Daerah di luar keraton, seperti daerah pantai (*pesisiran*) raja menunjuk bupati-bupati yang setia kepada raja untuk menjadi penguasa daerah. Para bupati tersebut biasanya merupakan bupati lama yang telah ditaklukkan raja, pemuka masyarakat setempat, atau saudara raja sendiri. Pengawasan terhadap kinerja bupati dilakukan oleh pejabat tinggi pengawas (*wedana*) yang ditunjuk oleh raja. Tindakan pengawasan tersebut disebabkan posisi bupati memiliki bawahan, yang pola hubungannya dikembangkan sama seperti hubungan antara raja dan para bawahannya *abdidalem*)³.

Setelah perjanjian Gianti tahun 1755 yang memecah kerajaan Mataram menjadi Kesultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta, sistem birokrasi pemerintahan Kesultanan Yogyakarta masih melanjutkan sistem birokrasi

³ Suwarno (1994)

pemerintahan kerajaan Mataram. Sultan Hamengku Buwono I mengangkat seorang pejabat setingkat perdana menteri (pepatih dalem) dalam mengurus masalah pemerintahan sehari-hari, sedangkan pejabat pengawas para bupati di daerah tetap dipertahankan untuk mengkoordinasi daerah kekuasaan di luar keraton (mancanegara). Susunan birokrasi pemerintahan tradisional masih diikuti oleh birokrasi kesultanan, yakni dengan membagi urusan pemerintahan menjadi urusan dalam kerajaan (*internal affairs*) dan urusan luar kerajaan (*external affairs*).

Urusan pemerintahan yang menyangkut masalah internal kerajaan dilakukan dengan membentuk lembaga-lembaga kementerian (*kanayakan*), seperti pembentukan kementerian untuk mengurus yayasan dan pekerjaan umum (*kanayakan Keparak Kiwo dan Kanayakan Keparak Tengen*). Lembaga kementerian yang mengurus penghasilan dan keuangan kerajaan dilakukan oleh *kanayakan Gedhong Kiwo dan Kanayakan Gedhong Tengen*, yang berfungsi seperti departemen keuangan kerajaan. Urusan pemerintahan yang menyangkut masalah eksternal kerajaan dibagi ke dalam kementerian-kementerian yang mengurus masalah tanah dan pemerintahan (*praja*), yaitu *Kanayakan Siti Sewu dan Kanayakan Bumijo*, sedangkan *Kanayakan Penumping dan Kanayakan Numbakanyar* menguasai masalah pertahanan. Kedelapan kementerian tersebut merupakan dewan menteri yang diketuai oleh papatih dalem yang dapat disebut berperan sebagai Perdana Menteri. Para pejabat yang memimpin tiap-tiap kementerian (*kanayakan*) disebut *nayaka*, dan diberikan fungsi militer. Para pejabat pimpinan kementerian masing-masing menjadi panglima perang yang mempunyai prajurit sendiri, bahkan apabila diperlukan masing-masing pejabat tersebut dapat pergi ke medan perang (Suwarno, 1994).

C. Birokrasi Masa Kolonial : Sistem Paternalistik

Pelayanan publik pada masa pemerintahan kolonial Belanda tidak terlepas dari sistem administrasi pemerintahan yang berlangsung pada saat itu. Kedatangan penguasa kolonial tidak banyak mengubah sistem birokrasi

dan administrasi pemerintahan yang berlaku di Indonesia. Sistem birokrasi pemerintahan yang dikembangkan pemerintah kolonial justru sepenuhnya ditujukan untuk mendukung semakin berkembangnya pola paternalistik yang telah menjwai sistem birokrasi pada era kerajaan.

Pemerintah Kolonial memiliki kebijakan untuk tidak begitu saja menghapus sistem ketatanegaraan yang telah ada sebelumnya. Sebagai bangsa pendatang yang ingin menguasai wilayah bumi Nusantara, baik secara politik maupun ekonomi, pemerintah kolonial sepenuhnya menyadari bahwa keberadaannya tidak selalu aman. Pemerintah kolonial kemudian menjalin hubungan politik dengan pemerintah kerajaan yang masih disegani oleh masyarakat. Motif utama pemerintah kolonial untuk menjalin hubungan politik adalah dalam rangka berupaya menanamkan pengaruh politiknya terhadap elite politik kerajaan.

Selama pemerintahan kolonial berkuasa di Indonesia terjadi dualisme sistem birokrasi pemerintahan. Di satu sisi telah mulai diperkenalkan dan diberlakukan sistem administrasi kolonial (*Binnenlandsche Bestuur*) yang mengenalkan sistem birokrasi dan administrasi modern, sedangkan pada sisi lain, sistem administrasi tradisional (*Inheemsche Bestuur*) masih tetap dipertahankan oleh pemerintah kolonial. Birokrasi pemerintahan kolonial disusun secara hierarki yang puncaknya pada Raja Belanda. Dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintahan di negara-negara jajahan, termasuk di Indonesia, Ratu Belanda menyerahkan kepada wakilnya, yakni seorang gubernur jenderal. Kekuasaan dan kewenangan gubernur jenderal meliputi seluruh keputusan politik di wilayah negara jajahan yang dikuasainya.

Struktur pemerintahan di negara jajahan menempatkan gubernur jenderal pada posisi yang sangat berkuasa atas segala sesuatu urusan di wilayah jajahan. Gubernur jenderal dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh para gubernur dan residen. Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat yang berkedudukan di Batavia untuk wilayah provinsi, sedangkan di tingkat kabupaten terdapat asisten residen dan pengawas (*controleur*). Keberadaan asisten residen dan pengawas diangkat oleh gubernur jenderal untuk

membantu mnegawasi bupati dan wedana dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Sistem tersebut yang telah membedakan perilaku birokrasi daerah sebelum pemerintah kolonial Belanda berkuasa. Pada zaman kerajaan, peran bupati sebagai kepala daerah diangkat dari kalangan pribumi yang mempunyai kekuasaan otonom dalam menjalankan pemerintahan, tanpa ada pengawasan dari sultan. Pengawasan dari raja hanya ditunjukkan pada momen-momen politik tertentu saja, seperti tradisi menghadap raja (paseban) setiap tahun disertai dengan mengirim upeti kepada raja. Kondisi tersebut berubah pada masa pemerintah kolonial Belanda berkuasa. Wewenang bupati dalam memerintah daerahnya tidak lagi otonom, melainkan telah dibatasi undang-undang dengan mendapat kontrol dari pengawas yang ditunjuk oleh pemerintah pusat (Suwarno, 1994).

Pembaharuan manajemen keuangan birokrasi pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta mulai dilakukan oleh pemerintah kolonial pada tahun 1915, dengan mulai diberlakukannya kas keuangan kasultanan yang terlepas dari keuangan pribadi sultan. Kas kasultanan setiap tahunnya menyusun anggaran untuk membiayai jawatan-jawatan yang mengurus kepentingan umum. Anggaran belanja untuk rumah tangga istana sultan diperoleh dari uang ganti rugi yang diberikan pemerintah kolonial yang disebut "Daftar Sipil" dan ditentukan dalam kontrak politik yang harus ditandatangani oleh sultan menjelang penobatannya. Dengan adanya kebijakan tersebut, praktis pengaruh sultan semakin tersingkir dari pemerintahan umum. Sultan masih tetap berperan hanya dalam menentukan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan urusan pemerintah dalam keraton, yang masih sarat dengan adat-istiadat.

Perubahan birokrasi pemerintahan tersebut mendorong pemerintahan kolonial Belanda untuk mengadakan pula perubahan hal pemaknaan tanah rakyat. Pada tahun 1918 diadakan perubahan hak pemaknaan tanah. Petani, yang semula mempunyai hak pakai tanah secara komunal, diubah menjadi hak pakai perseorangan dan dapat diwariskan atau dijual. Keberadaan tanah

lunggu dan *kabekelan*⁴ dan yang mengelola tanah tersebut juga turut dihapuskan. Pemerintah kolonial kemudian membentuk kelurahan dan pengaturan pemungutan pajak. Kontrak politik tahun 1921 yang ditandatangani oleh Sultan Hamengku Buwono VIII mengatur pemisahan secara mutlak antara penghasilan kasultanan dan penghasilan sultan yang disebut “Daftar Sipil” untuk membiayai rumah tangga istana.

D. Pembaharuan Birokrasi Kearah Sentralistik

Kebijakan pembaharuan birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah kolonial tersebut merupakan salah satu bentuk upaya yang dilakukan Belanda untuk tetap dapat mengontrol dan mengurangi peran birokrasi tradisional. Kebijakan tersebut jelas sangat menguntungkan pemerintah kolonial. Sultan sebagai pusat kekuasaan dalam birokrasi kerajaan menjadi tidak berpengaruh secara formal-politik sebagai puncak pimpinan birokrasi kerajaan. Penempatan lembaga yang mengurus jalannya pemerintahan sehari-hari (*pepatih dalem*) yang berada di bawah kontrol pemerintah kolonial benar-benar semakin menghilangkan peran politik Sultan dalam membuat kebijakan pemerintahan secara umum. Sebagai pemegang otoritas kebijakan pemerintahan secara riil, seorang *patih* yang diusulkan oleh sultan dan disetujui oleh Gubernur Jenderal Belanda lebih bertanggung jawab kepada Gubernur Jenderal Belanda daripada kepada Sultan. Segala kebijakan dan tindakan menyangkut jalannya pemerintahan umum dari *pepatih dalem* harus mendapatkan persetujuan dari Gubernur Jenderal Belanda.

Meskipun terjadi pembaharuan sistem birokrasi pada masa pemerintahan kolonial, secara substansial sebenarnya tidak mengubah corak birokrasi pemerintah dalam berhubungan dengan publik. Sentralisasi kekuasaan dalam birokrasi masih tetap sangat dominan dalam praktik penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Pembuatan berbagai keputusan dan kebijakan publik oleh birokrasi pemerintah tidak pernah bergeser dari

⁴ Tanah ini merupakan tanah pemberian kepada pejabat di suatu wilayah sebagai pengganti gaji. Pejabat yang mendapat tanah ini berhak menggunakan tanah untuk kepentingan hidupnya sehari-hari, tetapi tidak dapat menjualnya.

penggunaan pola top-down. Kecenderungan semakin tingginya peran pemerintah pusat dalam proses formulasi kebijakan pemerintah masih sangat mewarnai sistem pemerintahan yang terbentuk. Inisiatif dan peran dari birokrasi pemerintah lokal tidak banyak berfungsi, semua inisiatif kebijakan, dan otoritas formal berasal dari pemerintah pusat. Hierarki kekuasaan sangat kentara pada semua tingkat komunikasi kebijakan dalam birokrasi yang berlaku. Unit-unit yang ada dalam birokrasi di daerah secara hierarkis-formal bertanggung jawab kepada pimpinan puncak birokrasi yaitu Gubernur Jenderal Belanda. Secara politik, birokrasi di Indonesia tidak pernah dikenalkan pada konsep dan komitmen politik untuk bertanggung jawab kepada publik, sebagai cerminan akuntabilitas publik dari birokrasi pemerintah.

Penggunaan istilah atau sebutan *pangreh praja* bagi birokrasi pada masa pemerintah kolonial sebenarnya memberikan makna pada kedudukan birokrasi yang hanya berperan sebagai alat pemerintah kolonial. Pengertian *pangreh praja (Bestuur)*, dalam pemerintahan kolonial memberikan batasan terhadap peran dan fungsi lembaga birokrasi. Birokrasi lebih dominan ditempatkan hanya sebagai pemberi perintah kepada rakyat (fungsi regulasi dan kontrol) daripada sebagai lembaga yang memiliki fungsi pelayanan publik. Tugas utama birokrasi pada waktu itu ialah mematuhi tugas-tugas yang diinstruksikan oleh birokrasi pemerintah pusat, terutama dalam tugas-tugas yang erat kaitannya dengan pemungutan pajak kepada rakyat.

Menurut Soebijanto (1984), pada masa pemerintahan kolonial Belanda hanya terdapat 12 sektor atau bidang pelayanan yang disediakan bagi masyarakat. Cakupan pelayanan politik yang diselenggarakan oleh birokrasi kolonial pada masa itu lebih banyak terkait dengan penyediaan infrastruktur fisik. Berbagai sektor atau bidang pelayanan yang diadakan oleh pemerintah kolonial Belanda pada saat itu, meliputi, antara lain pembangunan jalan dan jembatan, air minum, pasar, rumah sakit, pendidikan, transportasi, dan pertahanan. Pembangunan prasarana fisik seperti pembangunan jalan raya atau rel kereta api misalnya, bagi pemerintah kolonial dipandang lebih

menguntungkan untuk dilakukan daripada pembangunan bidang nonfisik, seperti pendidikan dan kesehatan.

Pembangunan infrastruktur fisik lebih menjamin akses bagi pemerintah kolonial untuk menguasai berbagai sumber daya alam yang terkandung di dalam wilayah jajahan. Pembangunan jalan kereta api di Sumatera Barat misalnya, dimaksudkan sebagai sarana pengangkutan bagi kepentingan perusahaan pertambangan batu bara pemerintah kolonial dari Sawah Lunto ke Pelabuhan Teluk Bayur. Begitu pula pembangunan Bandungan irigasi Saddang di Benteng, Kabupaten Pinrang, Sulawesi Selatan pada tahun 1937, semata-mata hanya dimanfaatkan untuk kepentingan pemerintah kolonial. Meskipun Bandungan irigasi tersebut diperuntukkan untuk mengairi sawah penduduk, hasil produksi sawah penduduk sebagian besar dipergunakan bagi kepentingan pemerintah kolonial.

Pelayanan kesehatan atau pendidikan yang disediakan oleh pemerintah kolonial Belanda pada dasarnya bukanlah pelayanan yang dapat dengan mudah dijangkau oleh pengguna jasa, dalam arti kata pelayanan yang disediakan tersebut masih merupakan pelayanan yang bersifat *private*, bukannya bersifat publik. Masyarakat yang dapat mengakses pelayanan kesehatan dan pendidikan, misalnya, hanyalah masyarakat yang berasal dari kalangan warga Belanda, seperti pegawai pemerintah Belanda yang bertugas di Indonesia. Kalangan pribumi yang dapat mengakses pelayanan kesehatan dan pendidikan juga hanya berasal dari kalangan bangsawan atau pegawai pemerintah Belanda. Pelayanan pendidikan yang disediakan bagi warga masyarakat pribumi hanya diperuntukkan bagi anak bangsawan atau pribumi yang menjadi pejabat tinggi pemerintah kolonial, seperti *wedana* atau bupati, baik yang menyangkut akses bagi pendidikan dasar, menengah, maupun tinggi.

Kesultanan Yogyakarta, pada masa pemerintahan kolonial Belanda mendapat perlakuan khusus, yakni merupakan daerah yang mempunyai

kedudukan politik lebih tinggi daripada daerah otonom biasa⁵. Pada masa pemerintahan kolonial, Kasultanan Yogyakarta termasuk negara kecil yang mempunyai kedudukan khusus (Soedarisman, 1984). Dengan kedudukan yang dimiliki tersebut, Kasultanan Yogyakarta telah memiliki kekuasaan politik yang riil, seperti adanya hak bagi Kasultanan Yogyakarta untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Kedudukan politik tersebut tidak terlepas dari upaya penawaran politik yang dilakukan oleh penguasa kerajaan dengan pemerintah kolonial lewat politik kontrak, yang dilakukan pada tahun 1877, 1921, dan 1940. Pihak pemerintah kolonial Belanda memberikan toleransi kepada Sultan Yogyakarta untuk menjalankan pemerintahan sendiri sesuai dengan hukum adat dengan ketentuan-ketentuan yang dicantumkan dalam kontrak politik.

E. Corak Birokrasi Pada Era Desentralisasi

Pemberian otonomi kepada penguasa lokal bukan dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan birokrasi kepada masyarakat, melainkan lebih atas dasar kepentingan politik kekuasaan. Para pejabat birokrasi lokal bagaikan raja-raja kecil yang mempunyai kekuasaan dan kedaulatan wilayah, serta dapat memaksakan kehendaknya kepada masyarakat. Tindakan apapun yang dilakukan pejabat birokrasi lokal terhadap rakyatnya tidak pernah mendapat teguran dari pemerintah kolonial, sepanjang pejabat tersebut memenuhi kewajibannya untuk loyal kepada pemerintah kolonial, seperti dengan tetap mengirimkan upeti atau pajak secara teratur.

Peran dan kedudukan bupati misalnya, semasa pemerintahan kerajaan menjadi abdi raja, kemudian beralih menjadi abdi pemerintah Belanda yang lebih mementingkan kepentingan pemerintah kolonial. Para bupati, yang merupakan bangsawan pribumi, semula hanya memiliki orientasi untuk memenuhi kepentingan raja dan keluarganya. Namun, peran bupati pada

⁵ Sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1948, tentang pokok-pokok pemerintahan daerah dinyatakan bahwa negara Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan pemerintahan, yakni provinsi, kabupaten (kota besardan desa yang ditentukan belum menjadi otonom sebelum ditentukan berdasarkan undang-undang).

masa pemerintah kolonial turut berperan sebagai agen bagi pemenuhan ambisi politik dan kepentingan dagang pemerintah kolonial Belanda (Suwarno, 1994).

Berkembangnya sikap feodalisme di dalam tubuh birokrasi kolonial membawa berbagai konsekuensi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Akuntabilitas birokrasi hanya ditujukan kepada pejabat atasnya, bukannya kepada publik. Demikian pula loyalitas dan pertanggungjawaban aparat di tingkat bawah semata-mata hanya ditujukan kepada pejabat di atasnya. Prestasi kerja seorang aparat birokrasi di mata pimpinan hanya dilihat dari kriteria seberapa besar loyalitasnya kepada pimpinan. Aparat birokrasi di tingkat bawah hanya berupaya untuk selalu menjaga kepuasan pimpinan sehingga memunculkan budaya kerja yang selalu menyenangkan pimpinan seperti membuat laporan kerja yang cenderung hanya menyenangkan pimpinan tanpa berdasarkan fakta, berlomba-lomba menghormati pimpinan secara berlebihan guna mengambil hati pimpinan, dan lain sebagainya.

Pembentukan etos kerja juga mengalami feodalisasi, seperti dalam penyelesaian tugas hanya berorientasi pada petunjuk pimpinan, tumbuhnya *image* bahwa pimpinan selalu bertindak benar, pimpinan tidak dapat disalahkan, tetapi sebaliknya seorang bawahan yang dianggap tidak mampu menerjemahkan kehendak pimpinan, dan berbagai sikap yang memperlihatkan adanya kultur marjinalisme di kalangan aparat birokrasi bawah.

Demikian pula sikap seorang aparat bawahan misalnya, akan sangat sulit berbeda pendapat dengan pimpinannya karena adanya sifat *inferior* yang melekat pada diri seorang birokrat bawahan. Seorang bawahan pada umumnya lebih suka menggerutu daripada menyatakan sikap penolakannya secara terbuka terhadap ide yang disampaikan oleh pimpinannya. Sikap tersebut lebih berlatar belakang karena adanya sifat *inferior* terhadap pimpinan, termasuk cara pandang terhadap pimpinan sebagai penguasa yang dapat menentukan eksistensi secara kelembagaan maupun individual.

Perilaku feodalistik dalam birokrasi yang dilestarikan oleh pemerintah kolonial ikut memberikan kontribusi besar terhadap penyebab munculnya patologi birokrasi, terutama tindak korupsi di dalam birokrasi. Suburnya

budaya pemberian uang pelicin, uang semir, uang usap, uang damai, atau praktik budaya pelayanan tahu sama tahu, pada dasarnya merupakan bentuk korupsi yang terus dikembangkan oleh birokrasi dan masyarakat. Publik untuk memperoleh akses pelayanan secara mudah harus memberikan biaya ekstra kepada pejabat birokrasi, demikian pula untuk dapat menenangkan perkara di pengadilan, seseorang harus menyuap jaksa dan hakim, atau seorang yang melanggar peraturan lalu lintas dengan mudah menyuap petugas kepolisian agar kasusnya tidak dibawa ke pengadilan. Substansi dari persoalan korupsi dalam birokrasi pada dasarnya merupakan bagian dari feodallisme yang terus dipelihara oleh sistem birokrasi. Seorang bawahan misalnya, untuk memperoleh perhatian, kedudukan, jabatan, dan kesan baik di mata pimpinannya akan berupaya untuk menyenangkan hati pimpinan dengan cara pemberian *parcel*, cinderamata, uang, dan segala sesuatu yang menjadi kesenangan pimpinannya.

Mas'oed (1994) menyatakan bahwa faktor kultural dalam masyarakat Indonesia pada umumnya cenderung kondusif untuk mendorong terjadinya korupsi, seperti adanya nilai atau tradisi pemberian hadiah kepada pejabat pemerintah. Tindakan tersebut bagi masyarakat Eropa atau Amerika dianggap sebagai tindak korupsi, tetapi bagi masyarakat di Asia seperti Indonesia, Korea Selatan, atau Thailand dianggap bukan merupakan tindak korupsi. Bahkan dalam kultur Jawa pemberian tersebut dianggap sebagai bentuk pemenuhan kewajiban oleh bawahan (*kawula*) kepada rajanya (*Gusti*). Akar kultur pada masyarakat Indonesia yang nepotis juga telah memberikan dorongan bagi terjadinya tidak korupsi. Masyarakat Jawa dan Indonesia pada umumnya sangat mementingkan ikatan keluarga dan kesetiaan parokial. Kewajiban utama seorang individu yang pertama adalah memperhatikan saudara terdekat kemudian keluarga besar atau keturunan (*trah*), dan sesama etniknya. Seorang pejabat yang mendapat desakan dari saudaranya untuk memberikan dispensasi atau kemudahan akses pelayanan akan sangat sulit untuk menolaknya. Penolakan dapat diartikan sebagai pengingkaran terhadap kewajiban tradisional.

Korupsi secara struktural juga dapat diakibatkan oleh adanya faktor dominannya posisi birokrasi pemerintah sebagai sumber utama penyedia barang, jasa, lapangan kerja, dan sebagai pengatur kegiatan ekonomi. Dominasi negara yang mengerdilkan kekuatan lain dalam masyarakat menjadikan birokrasi menguasai sebagian besar informasi kebijakan untuk mempengaruhi opini publik. Mas'ood (1994) lebih jauh menyatakan bahwa ketimpangan antara birokrat dan rakyat dalam hal status, pendidikan, dan kepemilikan informasi menimbulkan dua konsekuensi. Pertama, pejabat birokrasi dapat membuat keputusan sewenang-wenang tanpa dapat dihukum dan dapat meminta uang semir atau suap dari warga masyarakat. Kedua, warga masyarakat yang berada pada posisi lemah secara politik akan lebih sering menawarkan uang suap kepada pejabat birokrasi. Pemberian uang suap dimaksudkan untuk mempengaruhi perilaku pejabat birokrasi, yang senantiasa menjaga jarak dengan masyarakat agar lebih mendekatkan hubungan personal dengan pejabat. Motif lain pemberian uang suap kepada pejabat birokrasi ialah agar dapat menjadi patron yang menguntungkan dalam mengakses kemudahan pelayanan birokrasi atau untuk memperoleh berbagai hak istimewa lainnya dalam berurusan dengan birokrasi pemerintah.

F. Simpulan

Sistem birokrasi pemerintahan yang dikembangkan pemerintah kolonial justru sepenuhnya ditujukan untuk mendukung semakin berkembangnya pola paternalistik yang telah menjiwai sistem birokrasi pada era kerajaan. Meskipun terjadi pembaharuan sistem birokrasi pada masa pemerintahan kolonial, secara substansial sebenarnya tidak mengubah corak birokrasi pemerintah dalam berhubungan dengan publik. Sentralisasi kekuasaan dalam birokrasi masih tetap sangat dominan dalam praktik penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Pembuatan berbagai keputusan dan kebijakan publik oleh birokrasi pemerintah tidak pernah bergeser dari penggunaan pola *top-down*. Substansi dari persoalan korupsi dalam birokrasi pada dasarnya merupakan bagian dari feodallisme yang terus dipelihara oleh sistem birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Mas'ood, Mohtar, 1994, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mas'ood, Mohtar, 1994, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mattulada, 1985, *Latoa: suatu Lukisan Analitis terhadap Antropologi Politik Orang Bugis*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, 1995. Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomer. 81 Tahun 1995 Tentang *Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum*, Jakarta
- Rohdewohld, Rainer, 1995, *Public Administration in Indonesia*, Melbourne: Montech PTY Ltd.
- Sarkawi, 1997, *Perkembangan Pendidikan Kolonial di Makassar Tahun 1876-1942*, Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Tesis S-2, tidak diterbitkan.