

48

Gejala Birokrasi,

Kekuasaan dan Mobilitas Kelas

Kasus pada Masyarakat Jawa dan Sumatera Timur di Akhir Abad XIX dan Awal Abad XX

Tri Pranadji

Pendahuluan

SEJALAN dengan perkembangan masyarakat ke arah struktur yang lebih besar dan kompleks, istilah "birokrasi" telah berhasil disusupkan untuk mengilustrasikan suatu ciri keorganisasian yang dibutuhkan. Semula istilah birokrasi mengidealkan ciri pengorganisasian modern yang antara lain dianggap lebih menjunjung tinggi asas rasionalitas, spesialisasi, disiplin kerja dan pengendalian kekuasaan. Tetapi dalam prakteknya bisa terjadi bahwa birokrasi adalah alat kekuasaan yang sangat efektif, bukan hanya untuk menopang golongan yang sedang berkuasa dalam menjalankan kewajibannya, melainkan juga untuk mempertahankan kekuasaannya beserta hak-hak istimewa yang melekat pada kekuasaan tersebut.

Istilah "birokrasi", termasuk lawannya (debirokrasi), dewasa ini telah populer dan berkaitan erat dengan pelaksanaan pembangunan. Makna apa sesungguhnya di balik istilah ini seringkali tidak secara kritis diper-

masalahkan, sehingga seakan-akan jika diisi dengan makna apa pun oleh golongan yang sedang berkuasa tidak lagi menjadi penting untuk diperdebatkan. Golongan atau kelas bawah, misalnya petani, hampir dipastikan tidak tahu apa sesungguhnya dan apa pentingnya makna istilah birokrasi yang dimaksud. Dengan perkataan lain, walaupun semula barangkali tidak dimaksudkan demikian, pembobotan makna birokrasi lebih mungkin dilakukan oleh golongan yang sedang berkuasa atau kelas atas daripada golongan atau kelas bawah.

Tulisan ini menyetengahkan bahasan tentang kaitan antara gejala birokrasi, kekuasaan, dan mobilitas kelas. Dalam perspektif evolusi, masyarakat sekarang adalah kelanjutan dari hasil proses sejarah masa sebelumnya. Walaupun ada beberapa bagian dari strukturnya berubah, namun diperkirakan masih banyak ciri sebelumnya yang masih relevan, dan ciri tersebut masih mempunyai kesamaan atau kesejajaran dengan gejala yang mewarnai perkembangan masyarakat kita hingga dewasa ini. Sejumlah keja-

dian sosial di Jawa dan Sumatera Timur pada akhir abad 19 dan awal abad 20 dijadikan kasus untuk menjelaskan berlakunya proposisi yang menyatakan:

Gejala perkembangan birokrasi pada suatu masyarakat tidaklah bersifat netral terhadap latar belakang kekuasaan ("politik") yang berlaku, dan hal ini dapat ditelusuri dari gejala mobilitas kelas pada saat mana suatu birokrasi dan kekuasaan sedang berlangsung.

Ada beberapa pengertian yang perlu diketengahkan untuk mendukung kejelasan berlakunya proposisi di atas. *Pertama*, gejala perubahan birokrasi dapat dipandang sebagai bagian dari perubahan struktur masyarakat. *Kedua*, kelas masyarakat yang sedang berkuasa umumnya sulit bersikap netral terhadap kepentingan untuk mempertahankan kekuasaannya, dan pada gilirannya menempatkan birokrasi sebagai perpanjangan dari kelas yang sedang berkuasa. *Ketiga*, mobilitas kelas lebih mungkin dilakukan oleh golongan kelas yang mempunyai akses terhadap kekuasaan dan birokrasi. *Keempat*, perubahan-perubahan struktur kekuasaan tidak selalu diikuti oleh perubahan nilai sosial budaya.

Dalam tulisan ini juga akan dijelaskan bahwa gejala *social inequality*, seperti yang dikemukakan Beteille¹ dan Runciman,² bukan hanya muncul secara statis dalam bentuk seperti perbedaan kelas (ekonomi), status (sosial), dan kekuasaan (politik) pada berbagai golongan masyarakat, melainkan juga dalam bentuk adanya perbedaan kesempatan setiap golongan yang ada dalam ma-

sarakat untuk melakukan mobilitas sosial secara vertikal.³ Faktor-faktor seperti tingkat pendidikan dan penguasaan terhadap aset kekuasaan, diperkirakan menjadi pen-jelas yang sangat nyata bagi munculnya perbedaan-perbedaan tersebut.

Tinjauan Atas Pengertian Birokrasi

Gejala birokrasi dapat dipandang sebagai bagian dari gejala perkembangan keorganisasian masyarakat, dan terlebih lagi jika dihubungkan dengan sistem masyarakat yang bergerak maju ke arah pembesaran struktur. Birokrasi itu sendiri sering dipandang sebagai bentuk luar dan instrumen dari golongan masyarakat yang sedang memerintah atau berkuasa. Secara umum Castles mengatakan bahwa birokrasi adalah (jaringan) orang-orang yang digaji untuk menjalankan fungsi pemerintahan.⁴

Paling tidak ada dua aliran dalam peninjauan birokrasi. Aliran *pertama*, yang banyak dikenal, adalah yang menganut pandangan Max Weber tentang birokrasi rasional, di mana pandangan ini cenderung menganggap adanya pemisahan yang tajam antara kantor dan si pemegang jabatan.⁵ Bee-tham menyebutkan bahwa menurut aliran ini birokrasi ditempatkan dalam teori sistem

³Inayatullah, "Conceptual Framework for the Country Studies of Rural Development", dalam Inayatullah (ed.), *Approaches to Rural Development: Some Asian Experiences* (Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Administration Centre, 1979), 29.

⁴L. Castles, "Birokrasi dan Masyarakat di Indonesia", dalam L. Castles dkk. (eds.), *Birokrasi, Kepemimpinan, dan Perubahan Sosial di Indonesia* (Surakarta: Penerbit Hapsara, 1986), 5.

⁵Ibid., 7.

¹A. Beteille (ed.), *Social Inequality* (Middlesex: Penguin Education, 1972), 13.

²W.G. Runciman, "The Three Dimension of Social Inequality", dalam A. Beteille (ed.), *Social Inequality* (Middlesex: Penguin Education, 1972), 46.

otoritas dan pemerintahan yang lebih luas.⁶ Pandangan ini bertolak dari masyarakat industri; dan kekuasaan birokrasi bersumber dari posisi sentral yang diduduki sekelompok orang dalam suatu proses historis dan modernisasi.

Aliran *kedua*, menurut Beetham, adalah birokrasi yang ditinjau dari sudut pandangan kaum Marxis.⁷ Pendekatan Marxis menempatkan birokrasi dalam teori dominasi atau konflik kelas yang lebih luas, dan melibatkan kekuasaan birokratis sebagai bersumber dari fungsi yang dilaksanakan di dalam masyarakat berkelas. Dari pandangan ini gejala perkembangan birokrasi tidak harus dikaji hanya dengan mendasarkan diri pada rasionalitas masyarakat industri. Perkembangan sistem sosial dan politik di mana birokrasi dijalankan, akan menentukan juga siapa yang "dianggap pantas" menduduki jabatan birokrasi, dan juga bagaimana sistem birokrasi dijalankan. Nurhadiantomo cenderung berpendapat bahwa "birokrasi" adalah lebih dekat pada bentuk luar dari masyarakat, sedang "isinya" adalah nilai atau budaya yang berkembang dalam masyarakat bersangkutan.⁸

Menurut Etzioni yang menggunakan terminologi Weber tentang birokrasi, kekhususan struktur masyarakat birokratis antara lain adalah, pertama, adanya aturan (*rules*) yang membatasi fungsi kedudukan seseorang dalam organisasi rasional.⁹ Kedua,

⁶D. Beetham, *Birokrasi* (Jakarta: P.T. Bumi Aksara, 1990), 55.

⁷Ibid., 55.

⁸Nurhadiantomo, "Birokrasi dan Perubahan Sosial", dalam L. Castle dkk. (eds.), *Birokrasi, Kepemimpinan, dan Perubahan Sosial* (Surakarta: Penerbit Hapsara, 1986), 33.

⁹A. Etzioni, *Modern Organization* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall Inc., 1964), 50-54.

adanya spesialisasi kemampuan yang diakui dalam hubungan kerja sama atau pembagian kerja yang bersifat impersonalistik. Ketiga, adanya hierarki wewenang di mana yang berkedudukan lebih tinggi berhak mengawasi dan melakukan penilaian terhadap yang lebih rendah. Keempat, adanya perjanjian kerja yang harus ditepati yang di dalamnya mencakup batasan hak dan kewajiban yang harus ditepati oleh masing-masing pihak. Kelima, adanya promosi karir ke jenjang yang lebih tinggi pada pejabat administrasi yang dinilai loyal dan berprestasi baik. Keenam, kesemuanya ini diarahkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Gambaran birokrasi yang mengikuti jalur pemikiran Weber relatif cocok dengan keadaan masyarakat yang telah maju dan stabil. Pada masyarakat yang berada dalam jalur transisi dan sedang bergejolak atau berubah cepat, pandangan Weber menjadi kurang kena. Pada masyarakat feodal atau kerajaan, misalnya, birokrasi mungkin tetap bisa ada, namun pengertian rasionalisasinya perlu dikaitkan dengan evolusi struktur dan budaya masyarakat. Castles menyebut birokrasi yang bersifat patrimonial, yaitu yang didasarkan pada hubungan *patron-client*.¹⁰ Adalah hampir mustahil kelas bawah (*client*) melakukan rasionalisasi perilakunya tanpa mengaitkan dengan kelas atas (*patron*), kecuali hubungan antara kelas *patron* dan kelas *client* dipandang sebagai hierarki hubungan antara kelas yang berkuasa dan kelas yang tidak berkuasa.

Dengan mengacu pada tipe ideal Weber, maka Blau dan Meyer menyebutkan bahwa organisasi birokratis dapat merasionalisasi proses kerja tanpa tergantung pada angkat-

¹⁰Castles, "Birokrasi dan Masyarakat", 6.

an kerja yang terampil.¹¹ Namun yang menjadi masalah, antara lain, adalah "bagaimana rasionalisasi itu dibuat?". Sebagai contoh, dalam ideal birokrasi dikatakan adanya imbalan atau kompensasi atas hasil kerja (atas dasar apa rasionalisasi kerja itu dibuat?). Rasionalisasi itu bisa menjurus ke penilaian berdasar "keadilan" jika dan hanya jika, misalnya, dilatarbelakangi oleh seperangkat asumsi seperti dalam teori ekonomi tentang "hukum pasar bersaing sempurna" atau *ceteris paribus* (yang dalam kenyataan hampir tidak mungkin ditemui). Faktor perimbangan kekuasaan, sebagai contoh, akan sangat menentukan pihak mana yang berhak melakukan penilaian atas adil atau tidaknya imbalan kerja.

Masyarakat yang masih mengandung tradisi budaya feodal paling tidak berisi dua kelas, yaitu, kelas yang sedang berkuasa (atas) dan kelas masyarakat biasa (bawah), di mana pola hubungan di antara keduanya jelas bersifat asimetris. Birokrasi yang dibentuk adalah lebih mencerminkan perbandingan kepentingan kelas yang berkuasa daripada kelas bawah. Dalam situasi demikian akan sukar bagi kelas bawah mempunyai cukup peluang untuk melakukan mobilitas sosial secara vertikal. Kelas atas bukan hanya lebih berkuasa di bidang politik, biasanya juga didukung penguasaan yang lebih di bidang ekonomi dan pendidikan.

Munculnya gejala birokrasi modern bersamaan dengan penetrasi kapitalisme dalam sistem masyarakat tradisional, mungkin bisa dipandang sebagai suatu kejanggalan, kecuali birokrasi yang dimaksud merupakan bagian instrumen dari masyarakat kelas atas

atau masyarakat bermodal untuk melakukan eksploitasi terhadap masyarakat kelas bawah. Birokrasi modern bisa jadi akan menjadi alat yang sangat efektif untuk mencapai tujuan yang sangat spesifik, misalnya keuntungan dari aset modal dan kekuasaan. Kekuasaan bukan hanya akan memudahkan pengamanan pendayagunaan modal (misalnya melalui "monopoli usaha"), melainkan juga dapat mengerahkan tenaga kerja murah dalam proses produksi. Dengan demikian, sebagai instrumen kekuasaan, birokrasi akan melancarkan rekayasa melalui jalur politik untuk mengesahkan perolehan sumber tenaga kerja murah yang dimaksud. Hukum atau undang-undang, walaupun dalam formalitas ada, seringkali lebih sukar digunakan oleh kelas masyarakat biasa dari pada kelas masyarakat atas.

Masa Pemerintahan Kolonial

Pada kasus masyarakat Jawa di Mojokuto, menurut Geertz telah dikenal birokrasi tradisional masa sebelum Hindia Belanda yang berasal atau berakar pada budaya Hindu.¹² Jika masa itu dianggap masa pra-kapitalisme atau masa feodalisme, gejala birokrasi yang mungkin berkembang mencerminkan sistem pemerintahan berbudaya Hindu di mana Raja adalah sebagai satu-satunya penguasa tanpa suatu kendali yang berarti dari kelas atau kasta yang ada di bawahnya. Tingkatan kasta-kasta seakan-akan mengandung makna, bahwa struktur sosial dalam masyarakat berbudaya Hindu mencerminkan adanya hierarki kelas dan fungsi sosial yang sangat ketat.

¹¹P.B. Blau and M.W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1987), 127.

¹²C. Geertz, *Mojokuto: Dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa* (Jakarta: PT. Pustaka Grafiti Press, 1986), 66-73.

Pada kasus di Yogyakarta, Soemardjan melukiskan bahwa dalam pemerintahan kerajaan di Yogyakarta terdapat sistem hierarki kekuasaan seperti yang dicerminkan dalam bentuk empat lingkaran konsentris pemerintahan kerajaan.¹³ Empat lingkaran tersebut mengandung beberapa makna: (1) keraton dengan pusat kekuasaannya adalah Sultan; (2) negara (ibukota) merupakan tempat kedudukan pemerintah luar atau *parentah njaba*, kediaman para pangeran, patih, dan para pejabat tinggi kerajaan lainnya; (3) *naragung* atau ibukota yang besar di mana tanah yang ada di sini merupakan tanah jabatan (*lungguh*) para pangeran dan kalangan bangsawan lainnya; dan (4) *manca-nagara* merupakan wilayah luar pusat kerajaan yang diperintah oleh para bupati, di mana para bupati ditunjuk oleh Sultan dan bertanggungjawab kepada patih.

Birokrat kerajaan masa pra-kolonial umumnya diindikasikan berasal dari kalangan keluarga atau kerabat dekat Raja atau Sultan. Ditinjau dari nama atau gelarnya, misalnya (Patih) Pangeran Dhanoeredjo, orang yang menjabat Patih tersebut mencerminkan ada hubungan darah dengan Sultan Yogyakarta.¹⁴ Jabatan-jabatan strategis lainnya, termasuk misalnya para senopati dan bupati kepala daerah, kemungkinan besar dipegang oleh kalangan kerabat Sultan. Dipegangnya jabatan-jabatan penting oleh kerabat Sultan mungkin bukan semata-mata alasan budaya, atau adanya unsur magis pada darah keturunan Raja, melainkan juga mencakup pertimbangan politik dan stabilisasi pemerintahan. Jika kerabat sendiri yang memegang jabatan penting ter-

tentu, maka jaminan untuk tidak melakukan pemberontakan terhadap Sultan relatif lebih bisa diandalkan. Di samping itu, adanya semacam pembagian kekuasaan di antara kerabat Sultan, akan lebih menjamin berkurangnya intrik dari dalam yang mengarah pada destabilisasi kekuasaan atau pemerintahan kerajaan.

Lembaga demokrasi semacam "perwakilan rakyat" tampaknya tidak dikenal dalam struktur kekuasaan kerajaan. Raja atau Sultan mempunyai kekuasaan mutlak, yang menurut gelarnya bukan hanya sebagai penguasa dunia dan penentu perdamaian tertinggi, melainkan juga sebagai pembawa amanah agama.¹⁵ Pada kasus di Sumatera Timur, Pelzer menggambarkan bahwa Sultan-sultan mempunyai kekuasaan mutlak atas wilayahnya, termasuk seluruh tanah di wilayah kekuasaannya adalah milik pribadinya.¹⁶

Pada periode sebelum 1877, Sultan (Kerajaan) Deli hanya sedikit mengetahui, atau mungkin tidak tahu sama sekali, tentang politik agraria sebagaimana yang dijalankan pemerintah pusat Hindia Belanda di Batavia.¹⁷ Pada waktu itu Sultan masih menganggap bahwa daerah kekuasaannya sebagai harta pribadinya, sedang rakyat hanya dapat mengusahakan tanah setelah mendapat izin dari Sultan. Dalam hubungan ini hierarki yang menyangkut kekuasaan dan kewenangan Sultan, menempatkan Sultan pada kelas atas atau pemilik faktor produksi (tanah), sedang rakyat umumnya adalah kelas bawah atau kelas pekerja. Dalam sistem kekuasaan

¹⁵Ibid., 23.

¹⁶K. J. Pelzer, *Toean Keboen dan Petani: Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria* (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1985), 97.

¹⁷Ibid., 91.

¹³Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1981), 29-31.

¹⁴Ibid., 49.

yang bersifat mutlak demikian tampaknya sukar diharapkan terjadi mobilitas kelas, terutama dari kelas pekerja ke kelas pemilik.

Sebagai kelanjutan kesultanan atau kerajaan Mataram, kedudukan Sultan di Yogyakarta adalah satu-satunya segenap kekuatan dan kekuasaan politik, militer, dan keagamaan.¹⁸ Dengan demikian secara kultural kedudukan Sultan adalah kokoh, dan secara struktural ia berada pada puncak struktur. Kelas sosial yang terbentuk praktis hanya dua, yaitu Sultan dan para bangsawan sebagai kelas atas, dan rakyat biasa sebagai kelas bawah. Terjadinya mobilitas kelas, terutama dari bawah ke atas, hampir tidak mungkin terjadi.

Dalam masyarakat Jawa kuno, Castles menyebutkan bahwa masyarakat Jawa secara jelas terbagi dalam dua kelas atau lapisan, yaitu hamba raja (*abdi dalem* atau priyayi), dan orang kecil (*wong cilik*).¹⁹ Istana adalah pusat kekuasaan, atau dari istana inilah dibangun mikro kosmos alam semesta. Kekuasaan mengalir keluar dan turun melalui hierarki para pegawai.²⁰ Kontrol konstitusional atas kekuasaan raja praktis tidak ada. Birokrasi yang dibentuk dalam struktur kerajaan atau kesultanan mencirikan birokrasi *patron-client*, di mana birokrasi tersebut lebih mencerminkan instrumen atau perpanjangan kekuasaan Raja atau Sultan. Dalam hal ini jelas bahwa struktur birokrasi di bawah pemerintahan kerajaan sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan Raja atau Sultan sebagai kelas atas, dan tidak langsung mengabdikan pada kepentingan petani atau rakyat biasa sebagai kelas bawah.

Sultan atau Raja dapat dengan mudah menyediakan tunjangan khusus untuk sanak saudaranya (bangsawan). Para bangsawan sendiri dapat mengangkat seorang wakil atau orang yang dipercaya, misalnya *bekel*, yang biasanya wakil ini melakukan pemerasaan pada para petani sebanyak-banyaknya, kemudian menyimpan apa yang ia bisa peroleh dan memberikan sisanya kepada atasannya, yaitu seorang bangsawan yang mengangkatnya.²¹ Dijelaskan juga bahwa umumnya apa pun yang dihasilkan oleh petani, kelebihan dari kebutuhan pokoknya digaruk oleh birokrasi. Hasil dari penggarukan tersebut sebagian didistribusikan untuk memenuhi secara mencolok kebutuhan konsumsi menurut status setiap pegawai dalam hierarki yang ada.

Dari kasus-kasus di atas terdapat kesejajaran antara struktur sosial yang berlaku di Sumatera Timur dan Jawa, di mana pada masyarakat masa prakolonial hanya terdiri dari dua kelas, yaitu kelas atas sebagai penguasa dan kelas bawah sebagai orang biasa di bawah dominasi kekuasaan kelas atas. Pada masyarakat tersebut tidak terdapat indikasi yang jelas bahwa kelas bawah, rakyat biasa, mempunyai kesempatan untuk melakukan mobilitas kelas secara vertikal, misalnya secara ekstrem menjadi Sultan. Sebaliknya, dalam kurun waktu yang relatif pendek tersebut, tidak terdapat indikasi adanya penurunan kelas, misalnya secara ekstrem, dari Raja (kelas atas) ke rakyat biasa (kelas bawah).

Masa Kolonial Hindia Belanda

Masuknya pengaruh kolonial Hindia Belanda di Sumatera, setelah adanya perjanjian

¹⁸Soemarjan, *Perubahan Sosial*, 23.

¹⁹Castles, "Birokrasi dan Masyarakat", 6-8.

²⁰Soemarjan, *Perubahan Sosial*, 28.

²¹Castles, "Birokrasi dan Masyarakat", 6-8.

jian dagang antara Inggris dan Belanda di London (17 Maret 1824), hampir bersamaan dengan Perang Jawa (1825-1830) atau "pemberontakan" Diponegoro.²² Pada tahun 1831 Sultan Yogyakarta menandatangani perjanjian dengan Hindia Belanda, sebagai kelanjutan "keberhasilan Belanda" menumpas pemberontakan Diponegoro, yang mengakibatkan wilayah bagian mancanegara "diserahkan" kepada Hindia Belanda. Pada kasus di Sumatera Timur, Pelzer mencatat bahwa pada pertengahan abad 19 kaum Hindia Belanda melalui tangan *onderneming* berhasil mengadakan kontrak tanah jangka panjang yang memungkinkan dimulainya penerapan sistem administrasi perkebunan modern yang kapitalistis.²³ Pada masa ini pulalah kira-kira birokrasi baru model Barat (Eropa) dengan dukungan rekayasa politik kolonial Hindia Belanda mulai dikembangkan.

Pada kasus di Yogyakarta, pemerintah Hindia Belanda membiarkan struktur pemerintahan kerajaan tetap berlaku, namun dengan secara tidak langsung dibatasi dan diawasi oleh pemerintah Hindia Belanda. Sejauh mungkin pemerintahan Hindia Belanda membatasi diri dalam menggunakan kekuasaan dan tekanan terhadap Sultan.²⁴ Pemerintah Hindia Belanda tampaknya lebih menggunakan kekuasaannya untuk mengamati para pelaksana pemerintahan di perkotaan maupun pedesaan, demi mencegah adanya tindakan-tindakan yang mungkin tidak menguntungkan Belanda. Dengan demikian, ada kesan bahwa dalam menjalankan perannya birokrat-birokrat kerajaan, kecuali di lingkungan istana, hampir sepenuhnya di

bawah pengawasan Belanda. Ada indikasi bahwa birokrasi yang disusun pemerintah Hindia Belanda tidak terbatas hanya pengawasan sepak terjang Sultan dan para bangsawan, melainkan juga mengatur dan melancarkan usaha-usaha perkebunan yang menggunakan tenaga-tenaga kerja pribumi berupah rendah.

Untuk mengendalikan ekonomi melalui usaha perkebunan, ada indikasi bahwa pemerintah Hindia Belanda bukan hanya mengembangkan sistem birokrasi atau administrasi perkebunan yang efisien, padat modal dan berkelanjutan, melainkan juga praktek politik ekonomi dualistis serta monopoli perdagangan hasil perkebunan. Birokrasi politik dan hukum kolonial dari kekuasaan Hindia Belanda di Jawa antara lain adalah untuk menghalangi agar tidak berkembang pengusaha-pengusaha pribumi, termasuk dari para bangsawan, yang secara potensial dapat menjadi pesaing Belanda. Bahkan dengan memanfaatkan "birokrasi patrimonial" kerajaan yang masih diakui masyarakat, kaum Hindia Belanda bisa menguasai rakyat, dalam bentuk tenaga kerja murah, untuk meningkatkan keuntungan politik dan ekonomi tanpa rakyat merasa diperintah langsung oleh Belanda.

Besarnya keuntungan yang diperoleh dari perusahaan perdagangan hasil perkebunan merupakan bukti bahwa birokrasi yang dikembangkan Hindia Belanda secara internal relatif efisien dibanding birokrasi kerajaan.²⁵ Sementara itu di Sumatera Timur, para Sultan juga merasa diuntungkan oleh masuknya pengorganisasian usaha perkebunan modern melalui tangan *onder-*

²²Pelzer, *Toean Koboan*, 24.

²³Ibid., 55-56.

²⁴Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 36.

²⁵C. Geertz, *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia* (Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1983), 87-94.

neming Hindia Belanda.²⁶ Keadaan ini menjadi berbeda jika dilihat dari pihak petani di mana pengembangan birokrasi di bidang ekonomi yang didukung rekayasa politik Belanda sangat menekan kaum tani. Walaupun tampaknya hanya dalam kegiatan ekonomi, sesungguhnya sistem birokrasi yang dibangun Hindia Belanda lebih merupakan cerminan dari keinginan politik penjajah untuk menguasai bukan hanya sumber daya alam yang besar, melainkan juga sumber daya manusia (tenaga kerja) yang murah dan melimpah di pedesaan. Dalam sistem kelas, kaum Hindia Belanda memantapkan diri pada kelas atas, paling tidak sedikit di atas kelas kaum bangsawan pribumi.²⁷

Pengertian birokrasi yang diartikan sebagai pita merah atau *red tape* dalam hal ini tidaklah menonjol. Namun, bahwa birokrasi adalah tidak netral terhadap kekuasaan, menjadi lebih mudah diterima. Rakyat biasa, yang tidak mempunyai akses terhadap birokrasi kolonial dan juga tidak diberi cukup peluang untuk mengekspresikan keinginannya menjadikan dirinya tetap pada posisi kelas bawah. Tampaknya juga ada indikasi cukup jelas bahwa dengan kekuasaan yang telah berhasil digenggamnya, pemerintah kolonial Hindia Belanda dengan sengaja tidak membentuk sistem birokrasi yang secara konstitusional dapat menjamin penyaluran aspirasi petani dan kaum bangsawan sekalipun.

Gejala yang tampak adalah bahwa kelas sosial yang terbentuk pada masa kolonial Belanda di Jawa dan Sumatera Timur hampir sejajar dengan masa prakolonial. Bedanya, kaum Hindia Belanda berhasil menempatkan dirinya sebagai kelas atas, sedang

para bangsawan sedikit ada di bawahnya. Kelas bawah yang benar-benar hampir tidak mempunyai peluang untuk berubah adalah kelas rakyat biasa, yaitu petani. Dengan sistem tanam paksa misalnya, walaupun petani di Jawa mempunyai hak atas tanah, namun mereka tidak bebas memanfaatkan tanahnya untuk mencapai keuntungan ekonomi yang optimal. Sedang di Sumatera Timur, secara berangsur-angsur hak-hak petani dalam menggarap tanah menjadi berkurang, dan praktis kaum *onderneming*-lah yang bisa mendiktekan kepentingannya untuk dijalankan petani. Kelas petani "dipaksa" untuk mau bekerja di perkebunan dengan tingkat upah atau imbalan yang hampir sepenuhnya diatur oleh kaum *onderneming*.

Blau dan Meyer menyebutkan bahwa seorang birokrat dihormati bukan hanya karena wewenang dan keahliannya, melainkan lebih karena kekuasaannya.²⁸ Dengan demikian, kewenangan birokrasi dapat dipakai untuk memperkokoh kelas atau kelompok masyarakat yang sedang berkuasa. Kasus di Yogyakarta menunjukkan adanya gejala yang mirip demikian, bahwa kaum Hindia Belanda merasa lebih superior dibanding pribumi. Pengaturan kekuasaan secara birokratis tidak hanya ditujukan untuk kepentingan ekonomi dan politik yang bersifat langsung, tetapi juga dalam membatasi kelas pribumi untuk tidak memperoleh pelayanan pendidikan yang memadai.²⁹ Dengan demikian, mengingat pentingnya jalur pendidikan untuk melakukan mobilitas sosial secara vertikal, dominasi kelas Hindia Belanda atas kelas pribumi dalam jangka panjang menjadi tetap bisa dipertahankan.

²⁶Pelzer, *Toejan Keboen*, 163-169.

²⁷Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 37.

²⁸Blau and Meyer, *Birokrasi*, 203-204.

²⁹Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 278-279.

Pada kasus di Sumatera Timur, segi organisasi sosial Hindia Belanda tampaknya relatif lebih sederhana dibanding dengan di Jawa dan Yogyakarta. Kaum *onderneming* Belanda lebih banyak mengembangkan tatanan birokrasi di bidang administrasi perkebunan dan perdagangan ekspor hasil perkebunan. Karena pengetahuan para Sultan setempat tentang politik dan perdagangan relatif sedikit, tampaknya pemerintah Hindia Belanda di Batavia tidak perlu menerapkan tatanan birokrasi politik dan militer serumit dan seketat di Jawa dan Yogyakarta.³⁰ Dengan jurus rekayasa atau politik agraria, di mana tanah merupakan harta pribadi para Sultan dan sebagai sumber daya ekonomi yang sangat strategis, kaum *onderneming* Belanda bisa memperoleh kemudahan berupa konsesi tanah perkebunan dalam jangka panjang, dan sekaligus bisa mendapat jaminan untuk memperoleh tenaga kerja murah.

Pada kasus di Mojokuto, kehidupan ekonomi masyarakat tidak bertumbuh sebagian menjadi lebih berorientasi ke kota.³¹ Mereka ini bekerja sebagai buruh kasar (tukang batu, tukang kayu, dan kuli kasar lainnya). Artinya, migrasi petani dari desa ke kota (kampung) tidak mengubah status kelasnya, yaitu tetap saja sebagai kelas bawah. Pada kasus di Tabanan, kaum bangsawan yang telah merasa kehilangan kekuasaannya dan tidak lagi mempunyai akses terhadap birokrasi pemerintahan, berusaha mengembangkan dan menunjukkan keberhasilan dirinya di bidang kewiraswastaan.³² Walaupun hal ini tidak otomatis berarti sebagai kenaikan

kelas sosial, namun setidaknya-tidaknya para bangsawan ini telah menghidupkan peluang untuk tetap bisa bertahan dan berperan nyata dalam masyarakat, yaitu dalam kedudukannya sebagai kelas menengah. Semasa prakolonial tampaknya keberadaan kelas menengah atau kelas ketiga masih samar-samar dan belum tampak nyata memperoleh pengakuan.

Masa Pemerintahan Jepang dan Republik

Masa Pemerintahan Jepang

Setelah penyerbuan tentara Jerman ke Negeri Belanda pada tahun 1940, warga negara (Hindia) Belanda di Jawa menjadi terisolasi.³³ Pada awal tahun 1942, bala tentara Jepang menyerbu Sumatera Utara dan berhasil menguasai wilayah Sumatera Timur. Sementara itu, dalam masa yang hampir bersamaan dengan masuknya Jepang di Jawa berakhir pula kekuasaan Hindia Belanda di Jawa dan Yogyakarta. Karena Belanda dianggap musuh, maka hampir semua yang berbau Belanda dihancurkan oleh Jepang. Tetapi pada awal masuknya Jepang dan terusirnya Belanda di Jawa dan Sumatera Timur belum terdapat kepastian apakah peran rakyat pribumi di bidang politik, ekonomi dan pendidikan otomatis menjadi meningkat.

Dalam masa pendudukan yang relatif singkat tidak banyak yang bisa dilakukan pemerintah Jepang di Indonesia, kecuali mencoba menggerakkan masyarakat pribumi dan menguras sumber daya alam untuk mendukung kemenangan Jepang dalam pe-

³⁰Pelzer, *Toean Keboen*, 91.

³¹Geertz, *Mojokuto*, 88-95.

³²C. Geertz, *Penjahat dan Raja: Perubahan Sosial dan Modernisasi Ekonomi di Dua Kota Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1989), 111-115.

³³Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 42-43.

rang Pasifik melawan Sekutu (di dalamnya bergabung Inggris dan Belanda). Dalam situasi demikian, birokrasi yang dikembangkan pun tampaknya mengarah pada dukungan terhadap Jepang dalam memenangkan perang. Di Yogyakarta, menurut Soemardjan penyerahan diri Belanda kepada Jepang berarti suatu kehancuran citra atau mitos bahwa bangsa Barat atau Eropa lebih super daripada bangsa Asia.³⁴ Banyak di antara pejabat atau birokrat Belanda, yang melambangkan kekuasaan ras Belanda atas pribumi, ditawan dan dijadikan tontonan di jalan-jalan umum di kota Yogyakarta.

Pada kasus di Sumatera Timur, Pelzer menyebutkan bahwa jika saja tidak ada bujukan dari penasihat-penasihat Barat sangat mungkin semua *onderneming* Hindia Belanda dan perangkat birokrasi yang mendukungnya akan dibubarkan oleh Jepang.³⁵ Orang-orang sipil Belanda dan bangsa asing lain yang berperang melawan Jepang ditahan, dan hanya sedikit pengusaha *onderneming* yang dipertahankan oleh penguasa militer Jepang. Para pengusaha *onderneming* yang dipertahankan ini ditempatkan sebagai birokrat-birokrat yang mengatur kegiatan perkebunan selama masa pendudukan Jepang, dan mereka harus tunduk kepada panglima militer Jepang di Sumatera Timur. Jelaslah bahwa birokrat-birokrat perkebunan ini tidak lagi seelusage seperti sebelumnya, karena mereka dalam posisi diawasi dan dikendalikan secara ketat oleh penguasa militer Jepang.

Dengan tidak berkuasanya lagi kaum *onderneming* Belanda oleh pemerintah pendudukan Jepang, kaum tani dan buruh perkebunan dibiarkan mengambil alih tanah-tanah perkebunan di tempat semula mereka

bekerja.³⁵ Hal ini mungkin bukan disebabkan bahwa orang Jepang ingin berbaik budi (tanpa pamrih) terhadap orang pribumi biasa di Sumatera Timur, melainkan lebih mungkin untuk mengambil hati rakyat dan sekaligus mengungkapkan "kebencian" orang Jepang terhadap bangsa Belanda. Selama masa pendudukannya, orang Jepang hampir selalu mempropagandakan untuk merendahkan martabat orang Belanda, dan pengusaha-pengusaha *onderneming* dipakai sebagai sasaran istimewa yang melambangkan bangsa Belanda atau Barat.³⁷

Mengingat masa berkuasanya Jepang atas Sumatera, termasuk Sumatera Timur, dan Jawa, termasuk Yogyakarta, dalam suasana perang tampaknya birokrasi militerlah yang lebih banyak dijalankan. Sifat birokrasi militer umumnya sangat ketat dan kaku, terlebih lagi dalam kaitannya dengan suasana perang. Sifat menghancurkan sasaran yang berkaitan dengan musuh hampir selalu mewarnai ciri keorganisasian militer di mana pun. Untuk memperoleh dukungan logistik dalam perang Pasifik, menurut Geertz pada kasus di Mojokuto³⁸ dan menurut Soemardjan pada kasus di Yogyakarta,³⁹ Jepang melakukan penghisapan langsung terhadap sumber daya rakyat pribumi, termasuk pangan. Karena kuatnya tekanan birokrasi militer Jepang, program pembangunan yang terencana untuk rakyat pribumi hampir tidak ada, dan pada masa itu tidak tampak ada indikasi atau peluang yang cukup terbuka bagi kelas petani atau rakyat pribumi untuk meningkat menjadi kelas menengah.

³⁵Pelzer, *Toean Keboen*, 152.

³⁶*Ibid.*, 153.

³⁷*Ibid.*, 157.

³⁸Geertz, *Mojokuto*, 52.

³⁹Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 45.

³⁴*Ibid.*, 44.

Yang tampak jelas adalah bahwa kelas bangsa Jepang menggantikan kelas bangsa (Hindia) Belanda sebagai kelas atas, dan sementara itu kelas bangsawan pribumi di bawah kelas bangsa Jepang.

Masa Awal Kemerdekaan

Menurut Soemardjan, antara tahun 1945 hingga 1948, setelah kemerdekaan dan Indonesia menganut pemerintahan republik, di Yogyakarta telah berlangsung perubahan-perubahan yang cukup radikal dalam struktur dan sistem pemerintahan.⁴⁰ Sistem kekuasaan yang otokratis Jawa-tradisional oleh Sultan (HB IX), setelah menyatukan diri dengan Republik Indonesia, dicoba diubah dengan memasukkan gagasan-gagasan demokrasi Barat, misalnya, dengan membentuk Dewan Eksekutif dan Dewan Legislatif hingga ke tingkat desa.⁴¹ Pendeknya, Sultan ingin mewujudkan agar kehendak rakyat dapat ditampung dan dijadikan masukan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara terpimpin organisasi sosial dan birokrasi pemerintahan dibuat sedemikian rupa -- hingga sampai di tingkat desa -- untuk menjamin demokrasi bisa berjalan.

Tampaknya praktek demokrasi di pedesaan Yogyakarta tidaklah sama atau dapat begitu saja meniru praktek di Barat.⁴² Praktek demokrasi tampaknya perlu disesuaikan dengan struktur masyarakat pedesaan yang masih tradisional. Selagi istilah demokrasi belum mapan dalam praktek, penataan kekuasaan di tingkat desa tampaknya tidak sepenuhnya meninggalkan ciri-ciri masyarakat

feodal. Dalam pemilihan pejabat pemerintahan desa hanya para pemilik tanah yang berhak memilih, tanpa membedakan umur dan jenis kelamin (misalnya anak kecil disamakan dengan orang tua). Karena faktor kepemilikan tanah ini, ada indikasi bahwa ciri tradisi kekuasaan feodal telah "diselundupkan" dalam mekanisme demokrasi lewat "pintu belakang", sehingga asas keterwakilan rakyat menjadi kurang nyata.

Penataan birokrasi di Sumatera Timur yang terasa pada masa awal kemerdekaan adalah pada struktur pemerintahan. Menurut catatan Pelzer, dalam jajaran kabinet dipilih orang-orang berpendidikan.⁴³ Kaum bangsawan dan bangsa asing (misalnya orang Belanda dan Jepang) tidak ada yang duduk dalam struktur pemerintahan. Dari sisi ini tampak jelas bahwa pemimpin-pemimpin pribumi yang berpendidikan adalah yang lebih dahulu bisa meningkatkan status kelasnya, yang dahulu kelas bawah sekarang bisa menjadi kelas menengah atau atas. Sementara itu, kelas kaum bangsawan menjadi merosot dibanding masa prakolonial dan kolonial.

Soemardjan menyebutkan bahwa di Yogyakarta Sultan telah menyamakan status hukum kaum bangsawan dengan orang biasa, disamping itu Sultan juga menghapus hak-hak istimewa para bangsawan.⁴⁴ Karena pendidikan dan prestasi kerjanya, golongan pegawai negeri dapat meningkatkan status kelasnya melebihi kaum bangsawan. Dalam waktu yang hampir bersamaan kelas kaum bangsawan mengalami kemerosotan, sementara itu kelas pegawai atau pejabat pemerintah dan kalangan cendekiawan meningkat. Di Mojokuto secara jelas terjadi pem-

⁴⁰Ibid., 77.

⁴¹Ibid., 63-82.

⁴²Ibid., 78.

⁴³Pelzer, *Toean Keboen*, 159.

⁴⁴Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 103-105.

bentukan kelas baru, yaitu kelas pedagang.⁴⁵ Kelas ini terbuka bagi siapa saja yang mempunyai kepintaran dalam berdagang. Sedang di Tabanan, walaupun tidak setajam di Mojokuto, kaum bangsawan (ksatria) telah berusaha mengumpulkan modal dan terjun dalam dunia perdagangan dan industri modern.⁴⁶ Kelas petani, terutama yang bertanah sempit atau buruh tani, tampaknya tidak mengalami perubahan, yaitu tetap sebagai kelas bawah.

Dibentuknya organisasi-organisasi partai politik dan militer menunjukkan adanya indikasi penerapan birokrasi yang relatif kompleks dalam pemerintahan republik. Karena semangat revolusi yang telah dikobarkan, di mana organisasi partai atau gerakan rakyat seakan-akan perpanjangan dari kekuasaan rakyat, maka rakyat seperti diberi saluran atau jalan untuk melampiaskan rasa tidak sukanya terhadap para pengusaha *onderneming* dan bangsawan di Sumatera Timur.⁴⁷ Rasionalitas "perjuangan" sedikit banyak diwarnai oleh sikap bermusuhan antara pribumi dengan orang asing (Belanda) dan pihak yang bekerjasama dengannya, yaitu kaum bangsawan. Walaupun gejala birokrasi tampaknya telah dicoba diterapkan pada keorganisasian partai dan massa, namun tujuan ingin mengenyahkan musuh masih kuat mewarnai sepak terjang perilaku rakyat daripada membentuk struktur sosial di mana birokrasi yang rasional dapat ditegakkan dan dilestarikan.

Menurut Castles, pada fase terakhir kolonialismenya, Belanda memberikan kepada Indonesia model birokrasi yang jujur, beker-

ja keras, dan taat pada hukum.⁴⁸ Namun bentuk dan struktur sosial di mana birokrasi dapat dilestarikan tidak diberikan. Sejak pemerintahan kerajaan hingga masa kolonial Belanda, ada gejala yang tidak mendukung tegaknya birokrasi tersebut, yaitu bahwa rakyat banyak hampir tidak pernah dilibatkan dalam pengambilan-pengambilan keputusan penting yang menyangkut kepentingan masyarakat desa. Setelah awal revolusi tampaknya gejala demikian masih terulang tanpa diikuti perubahan-perubahan yang mendasar. Keadaan ini seakan-akan ikut memantapkan kedudukan petani untuk tetap berada di kelas bawah.

Setelah surutnya perekonomian gula di Jawa pada akhir 1930-an, kegiatan perekonomian skala besar di luar perkebunan belum berkembang baik. Dalam kegiatan perdagangan dan industri masih belum tampak adanya indikasi penerapan birokrasi yang kompleks. Gejala penerapan birokrasi tampak pada pengembangan perekonomian pertanian rakyat, yang antara lain dicirikan, *pertama*, proses pengalihan teknologi pertanian oleh petugas-petugas Dinas Pertanian ke petani.⁴⁹ Tampaknya citra birokrat pamong praja zaman Hindia Belanda tidak lagi mewarnai cara kerja para petugas dinas. Mereka menganggap memajukan kaum tani tidak harus menggunakan "paksaan halus" dengan instrumen kekuasaan. Perhatian terhadap inovasi, yang semula hanya pada unsur teknis dan materialnya, sekarang telah memperhatikan aspek sosial budaya petani, atau setidaknya-tidaknya petani sebagai "manusia" lebih mendapat perhatian petugas.

⁴⁵Geertz, *Penjaja dan Raja*, 78-86.

⁴⁶Ibid., 111-117.

⁴⁷Pelzer, *Toean Keboen*, 164.

⁴⁸Castles, "Birokrasi dan Masyarakat", 12.

⁴⁹Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 191-195.

Pada kasus *kedua*, adalah nasionalisasi perkebunan asing atau bekas Hindia Belanda. Proses nasionalisasi atas organisasi perkebunan-perkebunan di Sumatera Timur tidak dapat dikatakan berjalan mulus. Setelah tatanan sosial lama dihancurkan oleh Jepang dan pemerintahan republik, ternyata belum berhasil dikikis habis keinginan pengusaha *onderneming* (Belanda) untuk berkuasa kembali di perkebunan.⁵⁰ Ada dua kubu kekuasaan yang paling berhadapan, yaitu pemerintahan republik yang didukung organisasi rakyat setempat, dan kekuasaan Belanda yang didukung pasukan dan gerakan militer pimpinan Van Mook. Masing-masing tampaknya menyusun jaringan birokrasi di tingkat nasional maupun internasional untuk mengekspresikan tujuannya, yaitu siapa yang berhak berkuasa.

Ketidakberhasilan pribumi pada masa awal republik menyerap sistem birokrasi Barat yang rasional diperkirakan dipengaruhi oleh beberapa sebab:

- (1) Tradisi sosio-budaya feodal dan kolonial yang mengisi perjalanan sejarah masyarakat secara keseluruhan tampaknya belum terkikis. Sehingga walaupun telah dilakukan perubahan struktur dalam pemerintahan dan politik, isinya masih mengandung norma atau budaya lama. Perbedaan antara kelas atas yaitu kelas birokrat yang sedang berkuasa, dan kelas bawah yaitu masyarakat biasa, masih tetap seperti sediakala;
- (2) Masyarakat desa umumnya atau petani yang kebanyakan buta huruf belum terbiasa dengan organisasi resmi untuk mengurus berbagai persoalan ekonomi dan keuangan mereka.⁵¹ Sementara itu, ciri

birokrasi Barat memerlukan persyaratan pendidikan formal yang cukup, yang dengan demikian ciri tersebut tidak sejalan dengan kondisi sosial petani umumnya;

- (3) Sejak awal masyarakat desa mempunyai seperangkat nilai dan norma sosial sendiri, yang berbeda dengan yang ada pada kaum priyayi dan pegawai pemerintahan.⁵² Ada kesan bahwa masyarakat desa, karena peristiwa-peristiwa yang sebelumnya tidak memihak pada nasib petani, masih mempunyai sikap yang belum sepenuhnya percaya (*wait and see*) terhadap kaum priyayi dan pegawai dalam melakukan tugas kebirokrasiannya;
- (4) Menurut Castles mentalitas kelas yang baru tumbuh, yaitu kelas manajer-manajer baru, umumnya belum siap menghadapi nasionalisasi ekonomi.⁵³ Banyak dari birokrat, yang berasal dari perwira-perwira angkatan bersenjata dan pemegang posisi manajer, memandang bahwa jabatan kebirokrasian adalah "tunjangan khusus" bagi mereka. Gejala ini mirip dengan kedudukan para bangsawan pada masa prakolonial, yaitu dalam struktur masyarakat feodal di mana politik pun berkembang di sekitar intrik-intrik kelompok istana. Artinya, bahwa jabatan birokrasi adalah kekuasaan dan sekaligus sebagai sumber untuk hidup berlebih;
- (5) Ada indikasi dengan belum terbentuknya struktur sosial dan budaya yang kuat yang mampu mengontrol sikap dan perilaku birokrat dan orang-orang berkuasa, masih sukar diharapkan bahwa para birokrat tersebut dengan sendirinya

⁵⁰Pelzer, *Toean Keboen*, 167.

⁵²*Ibid.*, 191.

⁵¹Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 239.

⁵³Castles, "Birokrasi dan Masyarakat", 16.

akan berperilaku tertib. Organisasi-organisasi birokrasi modern swasta, seperti Muhammadiyah, tampaknya masih sukar menghindari sikap serba toleran dan berkonsumsi boros.⁵⁴ Di samping tradisionalisme menjadi mudah masuk melalui "pintu belakang", tindakan mengkomersialkan jabatan dan merajalelanya korupsi menjadi bagian perilaku birokrat yang dianggap biasa, atau setidaknya-tidaknya belum ada instrumen yang secara sistematis dapat mencegahnya. Para perwira dan manajer baru, yang kebanyakan berasal dari kelas menengah atau keluarga priyayi, beberapa di antaranya berasal dari desa, tampaknya juga belum bisa menerjemahkan secara operasional tindakan-tindakan yang bersifat birokratis untuk mengusahakan struktur sosial dan budaya yang kondusif dan dibutuhkan agar kelas petani terangkat menjadi kelas yang kuat.

Kesimpulan

- (1) Ciri birokrasi yang berkembang pada suatu masyarakat tampaknya terkait erat dengan struktur kekuasaan yang sedang berlaku. Umumnya kelas yang memiliki akses terhadap birokrasi dan kekuasaan adalah kelas atas pada masa prakolonial dan kolonial, kemudian mencakup kelas menengah pada masa awal republik. Pada tiga masa yang telah disebutkan, kelas bawah (orang biasa atau petani) tampaknya tidak mengalami perubahan yang berarti;
- (2) Kemerosotan kelas kaum bangsawan, pada masa awal pemerintahan republik, bukan hanya disebabkan oleh berubah-

nya struktur kekuasaan tradisional-feodal ke arah pemerintahan republik, melainkan juga karena kaum bangsawan kurang siap menghadapi perubahan tersebut. Keterampilan di bidang perdagangan dan manajemen industri, serta pendidikan merupakan faktor yang sangat penting dalam menentukan perubahan kelas suatu golongan masyarakat. Semakin menguasai keterampilan manajemen dan pendidikan akan semakin memberi peluang suatu golongan dapat meningkatkan status atau kelas sosialnya;

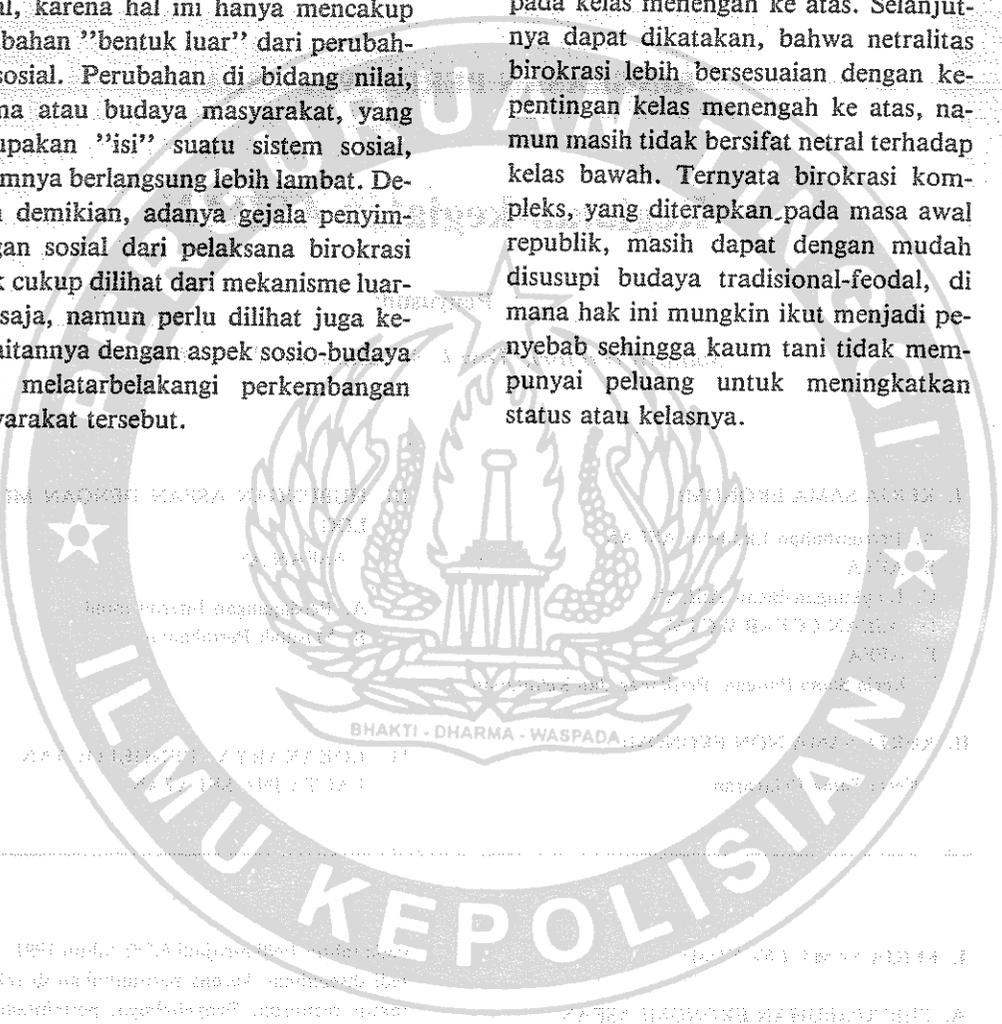
- (3) Struktur organisasi kekuasaan, mencakup birokrasi yang mendukungnya, lebih cepat berubah karena adanya intervensi kekuasaan lebih besar yang berasal dari luar sistem sosial. Ciri birokrasi cenderung berubah, jika struktur kekuasaan atau struktur sosial mengalami perubahan. Ciri birokrasi patrimonial, misalnya, adalah cocok untuk mendukung struktur kekuasaan yang bersifat tradisional-feodal. Sedangkan ciri birokrasi rasional lebih dibutuhkan pada masyarakat yang cenderung menganut pemerintahan republik;
- (4) Perubahan struktur kekuasaan ke arah pemerintahan republik belum memberikan jaminan yang memadai terhadap kemungkinan adanya perbaikan atau peningkatan kelas masyarakat terbawah, terutama petani. Perubahan birokrasi yang terjadi, yaitu sejak masa prakolonial hingga masa awal pemerintahan republik, ternyata belum berhasil meningkatkan kaum petani sebagai kelas bawah yang merupakan mayoritas. Tampaknya hal ini ada kaitannya dengan sikap birokrat, bahwa umumnya mereka tidak dapat bersikap netral terhadap jabatan

⁵⁴Ibid., 10.

dalam kebirokrasian yang didudukinya;

(5) Perubahan struktur kekuasaan ke arah terbentuknya birokrasi ideal dan rasional, tampaknya belum dapat dipandang sebagai perubahan keseluruhan sistem sosial, karena hal ini hanya mencakup perubahan "bentuk luar" dari perubahan sosial. Perubahan di bidang nilai, norma atau budaya masyarakat, yang merupakan "isi" suatu sistem sosial, umumnya berlangsung lebih lambat. Dengan demikian, adanya gejala penyimpangan sosial dari pelaksana birokrasi tidak cukup dilihat dari mekanisme luarnya saja, namun perlu dilihat juga keterkaitannya dengan aspek sosio-budaya yang melatarbelakangi perkembangan masyarakat tersebut.

(6) Dengan menelusuri mobilitas kelas, terutama kelas bawah yang merupakan mayoritas, dapat dijelaskan bahwa sesungguhnya perkembangan birokrasi dalam suatu sistem sosial lebih memihak pada kelas menengah ke atas. Selanjutnya dapat dikatakan, bahwa netralitas birokrasi lebih bersesuaian dengan kepentingan kelas menengah ke atas, namun masih tidak bersifat netral terhadap kelas bawah. Ternyata birokrasi kompleks, yang diterapkan pada masa awal republik, masih dapat dengan mudah disusupi budaya tradisional-feodal, di mana hak ini mungkin ikut menjadi penyebab sehingga kaum tani tidak mempunyai peluang untuk meningkatkan status atau kelasnya.



ILMU KEPOLISIAN