

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Kolonialisme yang pernah dilaksanakan di Indonesia memang telah banyak mewariskan pola dan struktur minimalnya dalam pengertian politik yaitu terbentuknya pemerintahan kolonial yang didalamnya termasuk sistem birokrasi. Telah banyak yang melakukan penelitian tentang sejarah kolonial di Indonesia, ini menjadi penting karena sampai sekarang struktur pemerintahan dan sistem birokasinya masih dipakai.

Dalam konteks hari ini kita akan mendapati bahwa birokrasi tidak hanya mendominasi kegiatan administrasi pemerintahan, tetapi juga kehidupan politik masyarakat secara keseluruhan. Hal ini sesungguhnya bisa kita lihat dalam perjalanan sejarah bangsa ini ada, dan peranan birokrasi yang begitu dominan.

Sejarah perkembangan birokrasi diberbagai negara didunia menunjukkan bahwa ia diciptakan lebih untuk menghadapi kebutuhan akan pengendalian. Ia bukan semata-mata muncul sebagai akibat dari kompleksitas fungsional masyarakat modern. Fenomena ini tampak lebih nyata dinegara-negara dunia ketiga.<sup>1</sup>

Dalam konteks Indonesia perjalanan dan perkembangan birokrasi mempunyai akar historis yang panjang, jauh sebelum bangsa Belanda datang ke

---

<sup>1</sup> Mohtar Masoed, *Politik Birokrasi dan Pembangunan*. Pustaka Pelajar Yogyakarta 2003 hal 71-72.

Nusantara sudah terdapat negara-negara kerajaan dengan aparat pemerintahannya untuk melangsungkan jalannya sebuah tatanan bermasyarakat, pada masa tersebut di nusantara eksis berbagai negara kerajaan yang sinkretik, yang menurut Max Weber disebut negara patrimonial: masyarakat tersusun atas kelas yang berkuasa (raja, Santana atau bangsawan dan menteri atau pejabat) dan kelas yang dikuasai (kawula atau wong cilik) dimana secara ekonomi kelas yang pertama adalah sektor foya-foya yang memegang wewenang penggunaan dan pembayaran upeti.<sup>2</sup>

Sampai dengan masuknya Belanda dan membentuk negara Hindia Belanda tahun 1807 sebagai negara kolonial, konsep pemerintahan modern pertamakali diperkenalkan oleh gubernur jendral Herman Wilem Daendels yang melihat kegagalan dari VOC untuk mendatangkan surplus yang besar bagi negeri Belanda dan yang terjadi adalah korupsi yang melanda tubuh VOC yang sampai pada akhirnya mengalami kebangkrutan.

Setelah bangsa Belanda mendirikan pemerintahan Hindia Belanda dan diikuti dengan membenahi sistem pemerintahan dan menggunakan prinsip-prinsip birokrasi modern, dia yang lantas mereformasi sistem administrasi, memberi para pejabat tugas pemerintahan yang bukan hanya mengurus perdagangan dan produksi melainkan peradilan dan keamanan. Dia juga merencanakan membirokratiskan para bupati dan pejabat jawa, ringkasnya dia mempersiapkan Nusantara sebagai "jajahan" Belanda.<sup>3</sup>

Masa jeda kolonialisme inilah yang menjadi dampak terhadap perkembangan birokrasi dan kehidupan bermasyarakat. Kita bisa lihat dan temui

---

<sup>2</sup> Kuntowijoyo, "Agama Negara dan Formasi Sosial" dalam *prisma* no 8 1984

<sup>3</sup> Samudra Wibawa, *Negara-negara di Nusantara dari negara kota hingga negara bangsa, dari modernisasi hingga reformasi administrasi*, Gajah Mada University Press, 21 hal 21-22.

sistem birokrasi pada masa kemerdekaan, orde lama, orde baru sampai pada masa pasca reformasi sistem birokrasi berubah terus menuju sebuah tatanan yang lebih modern menurut perkembangan jaman.

Dari rentetan sejarah panjang perkembangan birokrasi di Indonesia telah terjadi perubahan pola struktur dan sistem komunikasi yang lebih modern yang menurut Suhartono<sup>4</sup> birokrasi kolonial menyebabkan terjadinya transformasi pola kekuasaan tradisional ke pola legal rasional. Akan tetapi berbicara watak dan karakter birokrasi sampai hari inipun masih tetap sama. Pada masa pemerintahan Soeharto sampai hari ini pemerintahan SBY birokrasi sebagai sarana bagaimana melaksanakan proses pelayanan terhadap masyarakat sulit untuk dilaksanakan hal ini dikarenakan bahwa sistem patrimonial (terdiri dari kelas penguasa dan kelas yang dikuasai) begitu dominan, kita bisa melihat sikap birokrat yang justru minta dilayani bukannya melayani masyarakat, maka kita sering mendengar lontaran-lontaran kekesalan karena sulitnya menyelesaikan suatu urusan “dasar birokrasi” begitu katanya.

Kajian historis sejarah pertumbuhan birokrasi untuk menjelaskan birokrasi di Indonesia keterkaitan menjadi bagian penting untuk melihat kemunculan berbagai fenomena dan persoalan-persoalan yang terjadi dalam tubuh birokrasi seperti halnya korupsi, kolusi, nepotisme dan tidak tumbuhnya budaya pelayanan dalam birokrasi Indonesia.

Hari ini juga kita bisa melihat bagaimana para birokrat yang berada dalam sebuah birokrasi selalu mencari keuntungan dan melakukan proses akumulasi

---

<sup>4</sup> Suhartono, *Apanage dan Bekel, perubahan social dipedesaan Surakarta 1830-1920*, Tiara Wacana Yogyakarta 1991 hal 71.

kapital dan memperkaya diri atau yang sering kita sebut dengan sebutan kapitalisme birokratik. Sistem oligarki dalam sistem birokrasi masih kuat dan terjadi dalam menjalankan proses pemerintahan. Dan masih banyak karakter birokrasi lainnya yang juga cenderung sangat lokalitas.

Dari sekian watak dan karakter birokrasi yang telah diuraikan diatas kiranya sangat penting bagi kita untuk mencoba melihat dan menganalisis lebih jauh lagi kenapa karakteristik birokrasi seperti oligarki, patrimonial, kapitalisme birokratik (korupsi, kolusi dan nepotisme) dan sistem birokrasi yang cenderung sangat lokalitas itu masih tetap mewarnai proses perkembangan birokrasi Indonesia sekarang ini.

Kenapa kita harus memulai menganalisis birokrasi kolonial Hindia Belanda? Padahal jauh sebelum bangsa Belanda datang ke Nusantara, di Nusantara sudah ada dan eksis beberapa kerajaan yang dalam struktur pemerintahannya telah menggunakan sistem birokrasi yaitu birokrasi tradisional. Disinilah kita menemukan kenapa harus birokrasi Hindia Belanda yang dianalisis, karena birokrasi Hindia Belanda inilah birokrasi modern yang pertama kali diterapkan di Nusantara.

Untuk menjawab semua itu penting bagi kita untuk mencoba melihat kembali sejarah bangsa Indonesia dan lahirnya sistem birokrasi modern di Indonesia, maka dalam melakukan pembacaan atas sejarah itu tidak hanya kita lihat dalam pengertian historisitas (rentetan sejarah yang terjadi) tetapi juga harus dalam pengertian historiografi (watak dan karakternya).

## B. RUMUSAN MASALAH

Dari uraian yang telah dipaparkan diatas bisa kita jadikan rujukan untuk dijadikan pedoman dalam mengembangkan permasalahan yang dapat dirumuskan, adapun rumusan masalahnya sebagai berikut:

**Bagaimana pengaruh birokrasi Hindia Belanda terhadap perkembangan birokrasi di Indonesia?**

## C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Penulisan ini disusun sebagai upaya untuk mengetahui sejauh mana proses kolonialisme yang diterapkan Belanda di Nusantara mempengaruhi jalannya perkembangan birokrasi di Indonesia. Penulisan ini juga sebagai upaya membuka khazanah keIndonesiaan dan mencoba membedah sejarah, sehingga kita memperoleh sesuatu yang berguna bagi:

1. Sebagai pengayaan khazanah pengetahuan kita tentang birokrasi, kenapa denikian? Karena sebuah gagasan ataupun teori tentang birokrasi jika tidak tersusun berdasarkan pengalaman sejarah masyarakatnya hanya akan menjadi sebuah Verbalisme, apalagi memaksakan sebuah teori birokrasi yang berasal dari luar tanpa menimbang kondisi yang berlainan justru akan menjadi dogma-dogma yang akan membuat tambah memperumit permasalahan.
2. Sebagai upaya pelurusan sejarah bangsa Indonesia , yang harus kita akui bahwa silang sengkurat perjalanan bangsa ini sangat kompleks, dan perkembangannya tidak dinamis karena terjadi kolonialisme. Hal ini bisa

terjadi karena modernisme yang diajarkan dunia barat dan dipaksakan untuk diterima oleh bangsa dan rakyat Indonesia menjadikan segala persoalan diselesaikan secara pragmatis, hal ini menjadi sangat mendapat ruang ketika para pemimpin (penguasa struktural dan kultural) bangsa ini bermoral oportunistis dan hipokrit. Maka pembangunan Indonesia kedepan harus ada keberanian membongkar sejarah hingga kita bisa mengenal permasalahan sekarang dengan mengurutkan kronologi sejarah.

3. Sebagai syarat pemenuhan tugas akhir akademis Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, serta sebagai upaya pemenuhan tanggungjawab penulis untuk belajar menulis secara baik dan ilmiah.

#### D. KERANGKA DASAR TEORI

Dalam mempelajari dan membahas suatu fenomena politik suatu penelitian sangat dibutuhkan suatu metode-metode ilmiah yang sangat akan membantu untuk memberikan suatu cara eksplorasi dan evaluasi, dalam hal ini teori-teori telah dikembangkan oleh para sarjana ilmu sosial atau politik sangat dibutuhkan sebagai alat untuk dijadikan sebagai referensi terhadap permasalahan yang sedang diteliti.

Menurut Fred Kerliner dan Elazer J. Pedhujar mendefinisikan, teori adalah seperangkat konstruk atau konsep yang saling berhubungan, definisi-definisi atau

proposisi yang menjadikan pandangan secara sistematis tentang gejala dan meramalkan gejala.<sup>5</sup>

Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, ada tiga hal untuk melihat sebuah teori:<sup>6</sup>

1. Teori adalah seperangkat proposisi antara konsep-konsep yang saling berhubungan.
2. Teori menerangkan secara sistematis sebuah fenomena social dengan cara menentukan hubungan antar konsep.
3. Teori menerangkan fenomena tertentu dengan cara menentukan konsep mana yang menghubungkan dengan konsep yang lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya.

Jadi dapat kita simpulkan bahwa teori adalah gambaran fenomena yang diperoleh maupun hubungan-hubungan pada proposisi untuk menghubungkan variabel satu dengan variabel lainnya dengan tujuan untuk menghubungkan fenomena tersebut.

## 1. Konsep Birokrasi.

Berangkat dari argumen awal bahwa birokrasi adalah institusi modern yang wajib ada dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik, ini harus dicermati secara teoritik dan empirik. Maka dari pengamatan kinerja birokrasi itulah yang nantinya bisa membawa kita pada sebuah pembacaan mengenai

---

<sup>5</sup> Fred Kerliner dan Elzaer J. Pedhuzar, *korelasi dan analisis regresi ganda*, Nur Cahaya Yogyakarta 1987

<sup>6</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3S Jakarta 1995 hal 37.

orientasi atau tujuan apa sesungguhnya yang sedang diemban oleh birokrasi pemerintah.

Banyak yang mengelaborasi tentang konsep birokrasi, disini kita akan melihat dua konsepsi dasar tentang birokrasi yang dalam beberapa hal saling bertentangan satu sama lainnya dalam menempatkan posisi dan memaknai birokrasi itu sendiri.

#### a. Konsep birokrasi menurut Weber

Bagi Max Weber, birokrasi merupakan bentuk organisasi yang paling rasional. Walaupun dia menyadari ketidak sempurnaan birokrasi, namun ia tetap percaya bahwa kebaikan yang melekat dalam birokrasi lebih banyak dari pada keburukannya

Ciri-ciri pokok dari struktur birokrasi (dalam kasus tipe ideal) menurut Weber adalah sebagai berikut:

- 1) Pembagian kerja yang sistematis. Kegiatan sehari-hari yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi didistribusikan melalui cara yang telah ditentukan dan dianggap tugas-tugas resmi.<sup>7</sup>
- 2) Sistem kewenangan yang hierarkis. Pembagian kantor mengikuti prinsip hierarkis, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah

---

<sup>7</sup> Peter M. Blau dan Marshal W. Mayer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Universitas Indonesia Press hal 27



kantor berada dalam sebuah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi<sup>8</sup>

- 3) Spesifikasi tugas yang jelas. Pelaksanaan tugas diatur oleh sebuah sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten dan mencakup juga penerapan aturan-aturan ini dalam kasus-kasus tertentu.<sup>9</sup>
- 4) Seorang pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat "*sine ira et studio*" (personal dan bersifat tidak pribadi). Tanpa perasaan-perasaan dendam atau nafsu dan oleh karena itu tanpa perasaan kasih sayang atau antusiasme.<sup>10</sup>
- 5) Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi, kemungkinan pemecatan sepihak. Pekerjaan dalam suatu birokrasi mencakup suatu jenjang karir serta terdapat suatu "sistem kenaikan pangkat" yang didasarkan atas senioritas atau prestasi maupun gabungan diantara keduanya.<sup>11</sup>
- 6) Pengalaman secara universal cenderung mengungkapkan bahwa tipe organisasi administratif yang murni berciri birokratis, dilihat dari sudut pandang yang semata-mata bersifat teknis mampu mencapai tingkat efisiensi yang tinggi.<sup>12</sup>

Fakta menunjukkan bahwa bentuk tipe ideal ini sebenarnya dimaksudkan sebagai suatu pedoman bagi penelitian empiris, jadi bukan sebagai substansinya. Dengan cara menunjukkan ciri-ciri birokrasi dalam

---

<sup>8</sup> ibid, hal 27

<sup>9</sup> ibid, hal 28.

<sup>10</sup> Ibid, hal 29.

<sup>11</sup> Ibid, hal 30.

<sup>12</sup> Ibid, hal 31.

bentuk asli harapannya peneliti diharapkan pada aspek-aspek yang harus diteliti dalam rangka menunjukkan jangkauan luas dari birokrasinya.

Sesungguhnya Weber melihat munculnya birokrasi adalah sebagai upaya untuk menjalankan fungsi koordinasi berbagai unsur dalam proses pemerintahan atau proses produksi, dan para pengkritik Weber melihat bahwa munculnya birokrasi bukan semata-mata untuk menjalankan fungsi mengkoordinasikan tetapi lebih dari itu birokrasi muncul sebagai alat melaksanakan fungsi pendisiplinan dan pengendalian.

Konsep Weber dalam studi mengenai birokrasi berdasarkan pengalaman Eropa Barat, Weber menggambarkan perkembangan birokrasi yang seiring dengan perkembangan masyarakat, peningkatan monetisasi ekonomi, munculnya ekonomi kapitalis, perkembangan rasionalitas dan demistifikasi dalam masyarakat, demokratisasi dan modernisasi sosial ekonomi pada umumnya menimbulkan masalah administratif yang semakin lama semakin kompleks. Akibatnya muncul keharusan dilakukannya pembagian kerja yang jelas dalam masyarakat. Dalam konteks inilah kemudian muncul birokrasi sebagai tanggapan terhadap kebutuhan jaman. Jadi, birokrasi negara muncul untuk menanggapi perluasan dan kompleksitas tugas-tugas administrasi pemerintahan.<sup>13</sup>

Weber melihat perkembangan birokrasi disandarkan pada perkembangan modernisme dan ini harus ditegaskan kembali bahwa

---

<sup>13</sup> Mohtar Masoed, Op.Cit. hal. 69.

sesungguhnya birokrasi muncul atas kebutuhan kapitalisme dalam melakukan proses untuk memproduksi dirinya sendiri.

#### b. Konsep Birokrasi Marxis

Dalam pemikiran Karl Marx konsep birokrasi memang tidak menempati pembahasan yang sentral, akan tetapi dalam konteks struktur kekuasaan dalam sebuah masyarakat menjadi sangat penting untuk kita pahami. Pemikiran Marx tentang birokrasi hanya bisa dipahami dengan cara membaca kerangka umum teorinya tentang perjuangan kelas, kapitalisme dan bagaimana mencapai suatu tatanan masyarakat yang adil sejahtera tanpa ada penjajahan yang lebih dikenal dengan sebutan masyarakat komunisme.

Karl Marx mengelaborasi birokrasi dengan cara menganalisis dan mengkritisi filosofi Hegel tentang negara. Hegel berpendapat bahwa administrasi negara (birokrasi) sebagai suatu jawaban yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dengan masyarakatnya. Adapun masyarakat itu terdiri dari kelompok-kelompok profesional, usahawan dan lain kelompok yang mewakili bermacam-macam kepentingan particular (khusus). Diantara keduanya itu birokrasi pemerintah merupakan medium yang bisa dipergunakan untuk

menghubungkan kepentingan particular dengan kepentingan general (umum).<sup>14</sup>

Marx bisa menerima konsep pemikiran Hegel tentang ketiga aktor tersebut, yakni birokrasi, kepentingan particular (khusus), dan kepentingan general (pemerintah). Akan tetapi menurut Marx birokrasi itu bukan mewakili asli dirinya. Marx berpendapat bahwa negara itu bukan mewakili kepentingan umum. Tidak ada kepentingan umum (general) itu, yang ada adalah kepentingan particular yang mendominasi kepentingan particular lainnya. Kepentingan particular yang memenangkan perjuangan kelas sehingga menjadi kelas yang dominan itulah yang berkuasa. Birokrasi menurut Marx merupakan sekelompok particular yang sangat spesifik. Birokrasi bukanlah kelas masyarakat, walaupun eksistensinya berkaitan dengan pembagian masyarakat kedalam kelas-kelas tertentu, lebih tepatnya lagi menurut Marx birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial. Dengan kata lain birokrasi memihak kelas particular yang mendominasi tersebut.<sup>15</sup>

Birokrasi menurut Karl Marx, merupakan instrumen kelas kapitalis. Oleh karena itu melalui revolusi proletariat dan kehadiran kelas-kelas dalam masyarakat maka Negara dan biokrasinya akan dihancurkan. Menurut Karl Marx didalam masyarakat komunis itu tidak ada eksploitasi dan pembagian sosial maka keberadaan birokrasi itu merupakan upaya

---

<sup>14</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004 hal.

22

<sup>15</sup> *Ibid*, hal 23.

tidak ada artinya karena redundant. Oleh karena itu hancurnya birokrasi harus dipahami sebagai proses penyerapan gradual birokrasi kedalam masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian pengganti struktur opresif dari birokrasi yang terpsah dan antagonistik dari masyarakat, didalam Negara komunis fungsi birokrasi dilakukan oleh semua anggota masyarakat. Tugas-tugas administratif akan kehilangan sifatnya yang eksploitatif. Ia akan terdidri dari administrasi dari benda-benda bukannya administrasi dari orang-orang sebagaimana yang dilakukan oleh birokrasi selama ini.<sup>16</sup>

## **2. Birokrasi Kolonial**

Birokrasi kolonial adalah sebuah instrumen resmi yang melakukan fungsi-fungsi pemerintahan, yang sesungguhnya adalah alat bagi penjajah untuk melakukan proses pengawasan terhadap wilayah jajahan sehingga mempermudah mengambil keuntungan atas wilayah jajahan yang harapannya mampu memberikan surplus ekonomi bagi negri induk. Inti dari kepentingannya adalah kepentingan dalam bidang ekonomi dan penguasaan politik.

Dalam konteks Indonesia setelah bangsa Belanda mendirikan pemerintahan Hindia Belanda dan diikuti dengan membenahi sistem pemerintahan dengan menggunakan prinsip-prinsip modern, kemudian dia yang lantast mereformasi sistem administrasi Belanda: membagi daerah-daerah

---

<sup>16</sup> Ibid, hal 26.

administrasi menjadi kerasidenan-kerasidenan, menyamakan gelar jabatan, memberi pejabat tugas pemerintahan, bukan hanya mengurus perdagangan dan produksi melainkan peradilan dan keamanan.<sup>17</sup> Dia juga merencanakan untuk membirokratiskan para bupati dan pejabat di Jawa. Ringkasnya dia mempersiapkan dan memulai Nusantara sebagai negara jajahan Belanda.<sup>18</sup>

Birokrasi kolonial adalah langkah untuk menuju sebuah proses yang lebih modern. Perubahan yang penting yang mengacu pada nilai-nilai modern, semisal dalam pengangkatan anggota birokrasi tidak lagi didasarkan pada ikatan geneologis lagi seperti halnya yang dilakukan oleh sistem birokrasi tradisional kerajaan, tetapi berdasarkan kriteria rasional.

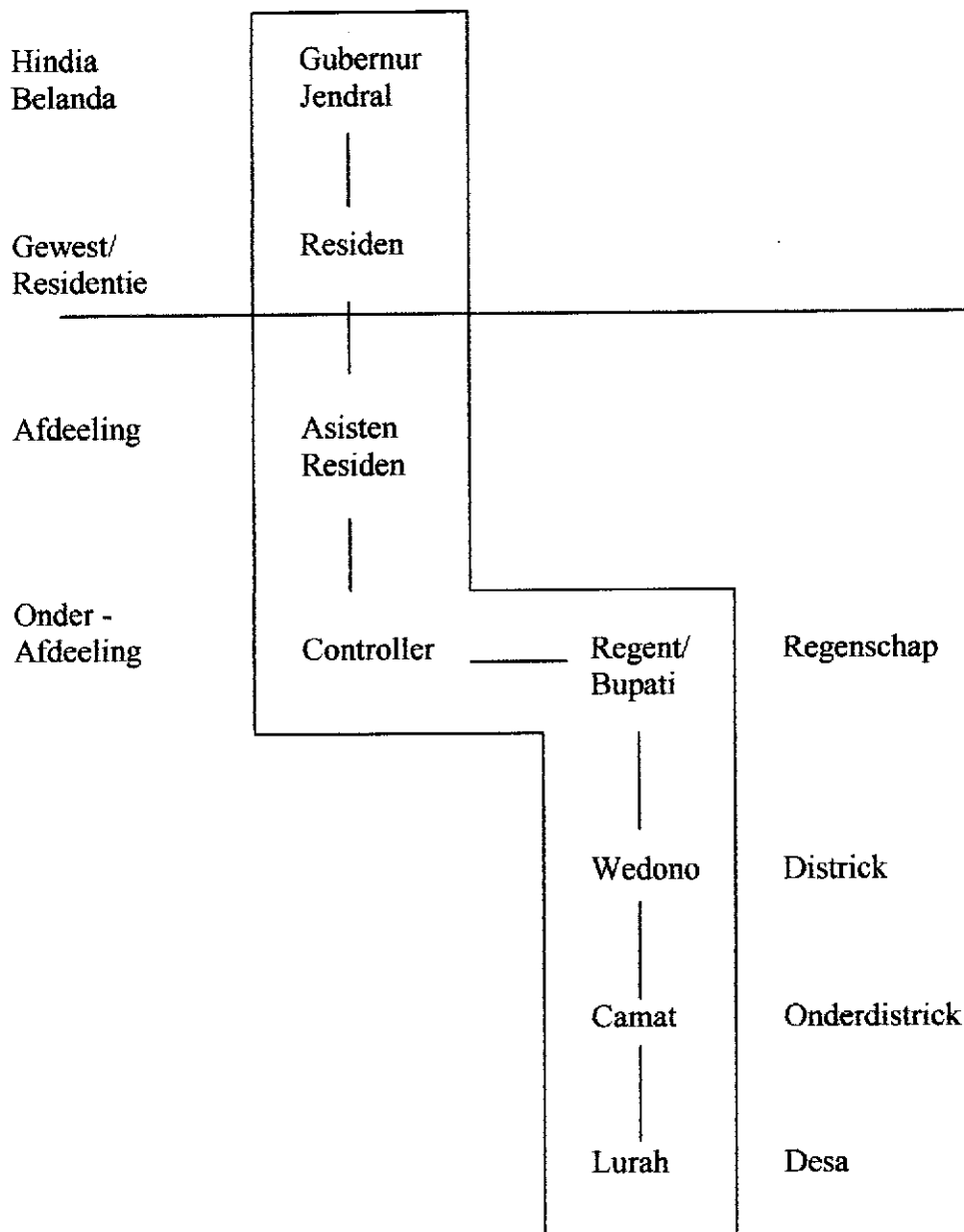
Birokrasi pemerintahan kolonial disusun secara hirarki yang puncaknya ada pada raja Belanda, dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah di negara-negara jajahan termasuk Indonesia, raja Belanda menyerahkan pada wakilnya yakni seorang gubernur jenderal. Kekuasaan dan kewenangan Gubernur Jenderal meliputi seluruh keputusan politik di atas wilayah jajahan yang dikuasainya.

Berikut dibawah ini adalah struktur birokrasi dari tingkatan yang paling atas sampai tingkatan yang paling bawah beserta jabatannya:

---

<sup>17</sup> Samudra Wibawa, Op.Cit. hal. 30.

<sup>18</sup> Ibid. hal. 30.



Gambar. Hierarki Administrasi Kolonial Hindia Belanda

Jadi dapat kita lihat sebagai berikut:

1. Pejabat pemerintahan tertinggi dipegang oleh seorang Gubernur Jendral.
2. Gewest atau Residentie yang dijabat oleh seorang Rasiden.

3. Afdeeling dijabat oleh seorang asisten residen.
4. Onder Afdeeling serta Gegenshap dijabat oleh seorang controller dan bupati.
5. Districk dijabat oleh seorang wedono (demang, punggawa).
6. Onderdistrick dijabat oleh seorang asisten wedono (asisten demang, camat, manca).
7. Desa dijabat oleh seorang lurah.

Proses rekrutmen pada masa kolonial ini sangat ditentukan oleh penguasa kolonial. Yang disesuaikan dengan kebutuhan pemerintahan kolonial dalam melangsungkan kekuasaan atas wilayah jajahan. Dari struktur birokrasi kolonial kita bisa melihat tiga posisi pertama itulah yang merupakan birokrasi atau administrasi kolonial dan tentu saja karena itu dijabat oleh orang-orang Belanda atau peranakan Belanda sementara dari tingkatan bupati sampai kepada lurah merupakan organisasi administrasi asli yang merupakan warisan dari birokrasi kerajaan.

Maka dengan melihat struktur birokrasi kolonial di atas bisa kita lihat dari kultur atau budaya terdapat dualisme kebudayaan dari birokrasi kolonial itu. Modernisasi birokrasi mulai dilaksanakan akan tetapi budaya tradisional tidak dihilangkan malah cenderung dipertahankan.

Hali itu terjadi ada dua kemungkinan, di satu sisi bisa jadi itu adalah masa transisi dalam memperkenalkan sistem administrasi yang baru, di sisi lain



bisa jadi itu adalah politik dari pemerintah Hindia Belanda dalam melangsungkan kekuasaannya di Nusantara.

### **3. Birokrasi di Negara Dunia Ketiga**

Dalam konteks negara dunia ketiga atau negara berkembang berbicara tentang tatanan hidup sosial, ekonomi, politik, budaya tidak bisa kita lepaskan dari pengaruh sistem internasional. Karena itu demi pemahaman yang lebih baik mengenai birokrasi di wilayah kurang maju ini kita harus melihatnya dalam konteks politik, sosial masyarakat yang demi kelestariannya seringkali harus menyesuaikan diri dengan lingkungan internasionalnya dan karena itu memerlukan birokrasi yang mampu berfungsi lebih dari sekedar penerapan kebijakan publik yang netral. Jalan pikiran ini mengharuskan pemikiran kembali pemahaman kita mengenai birokrasi yang selama ini didasarkan pada konseptualisasi konvensional Weberian, dan mengenai kerangka berfikir alternatif yang bisa mendeskripsikan dan menjelaskan fenomena birokrasi dimasyarakat dunia ketiga seperti Indonesia.<sup>19</sup>

Sistem dunia yang diyakini akan bisa mengatur tatanan kehidupan antar negara-negara, dan kemenangan kapitalisme sebagai sebuah sistem dunia sejak awal abad 19. Sistem ini telah membagi pembagian kerja internasional yang membagi dunia kedalam tiga lapisan, yang pertama lapisan negara inti, kedua lapisan negara semi pinggiran dan yang ketiga lapisan negara pinggiran. Ketiga lapisan ini saling dihubungkan oleh pasar dunia. Maka posisi masing-

---

<sup>19</sup> Mohtar Masoed, Op.Cit. hal. 69.

masing negara ditentukan oleh hubungan mereka dengan pasar itu dengan kata lain peranan dan kemampuan negara-negara ditentukan oleh posisi mereka dalam sistem dunia itu. Atau dengan kata lain peranan dan kemampuan negara-negara itu ditentukan oleh posisi mereka dalam sistem dunia itu.<sup>20</sup>

Dengan pembagian sistem internasional ini dengan menempatkan pasar sebagai ruang pertukaran komoditi. Melalui pasar ini surplus dialihkan dari negara dunia ketiga kenegara-negara maju. Maka kita akan dengan mudah melihat posisi dan kedudukan negara pinggiran atau negara dunia ketiga yang lemah secara ekonomi politik dan sangat tergantung kepada negara-negara inti atau negara maju.

Maka dalam konteks birokrasi kita akan melihat bahwa sesungguhnya birokrasi dinegara dunia ketiga tidak terkecuali birokrasi Indonesia diciptakan dan dikendalikan oleh sistem Internasional dalam hal ini negara-negara maju. Birokrasi ini sengaja dirancang untuk bekerja guna memenuhi kebutuhan dan kepentingan negara-negara maju.

Jadi tidak heran jika dinegara-negara dunia ketiga birokrasi sebagai alat untuk melaksanakan pelayanan terhadap masyarakatnya tidak terjadi, fungsi-fungsi birokrasi dinegara dunia ketiga hanya bisa berjalan pada tingkatan yang paling sederhana dan tingkat keaktifan yang rendah karena hanya sekedar pemenuhan administrasi. Artinya sangat prosedural dan sangat tidak efektif.

---

<sup>20</sup> Ibid hal 80.

#### 4. Perkembangan Birokrasi di Indonesia

Apa yang terjadi di negara-negara Eropa, birokrasi seiring dengan perkembangan modernisasi masyarakatnya. Peningkatan monetisasi ekonomi, munculnya ekonomi kapitalis, perkembangan rasionalitas dan demistifikasi dalam masyarakat, demokratisasi dan modernisasi sosial ekonomi pada umumnya menimbulkan masalah administratif yang semakin lama semakin banyak dan semakin kompleks.<sup>21</sup> Hal inilah yang mendorong pembagian kerja yang jelas dan efektifitas kerja yang baik, sehingga pilihan masyarakat untuk melakukan reformasi birokrasi menemukan konteksnya yang di lain sisi masyarakat melihat bahwa peranan raja dalam melaksanakan tugasnya sudah semakin merosot dan tidak bisa berjalan lebih maju lagi.

Lain halnya dengan apa yang terjadi di Indonesia modernisasi birokrasi berlangsung dan sampai hari ini kita melihat bagaimana birokrasi berproses dan terus berubah mencari bentuknya, sampai hari ini kita melihat birokrasi yang ditopang dengan sistem teknologi dan informasi yang lebih maju. Akan tetapi alam sadar masyarakat tentang birokrasi sedang tidak berubah ini bisa kita lihat bagaimana yang terjadi dalam praktek-praktek birokrasi kita hari ini ketidak efisienan dan ketidak efektifan masih menyelimuti birokrasi, dan lebih jauh lagi birokrasi malah seolah-olah menjadi penghambat yang mempersulit suatu persoalan yang dihadapi oleh masyarakat.

Ada dua hal kenapa birokrasi Indonesia tidak seperti birokrasi yang terjadi di negara-negara eropa dan negara maju lainnya:

---

<sup>21</sup> Mohtar Masoed, Op.Cit. hal. 68

*Pertama*, Perkenalan dengan sistem dan struktur birokrasi modern terjadi pada masa kolonial Belanda tepatnya ketika pemerintahan kolonial melakukan pembaharuan birokrasi pemerintahan di Hindia Belanda, yang dalam beberapa hal merefleksikan kepentingan ekonomi politik pemerintah kolonial.<sup>22</sup> Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk mempermudah proses eksploitasi dan penguasaan atas wilayah Nusantara.

*Kedua*, kesadaran masyarakat yang masih feodal dan tradisional. Diluar konteks bahwa modernisasi ini dilakukan sebagai upaya mempermudah proses eksploitasi sumber-sumber ekonomi dan fenomena perang gagasan antara kaum konservatif dan modern, terdapat lompatan yang sangat jauh ketika basis material masyarakatnya masih berada dalam kesadaran tradisional.

Maka dari dua alasan tersebut bisa dilihat ada sebuah pemaksaan untuk dilaksanakannya sistem birokrasi yang modern padahal disisi lain masyarakat masih cukup dinamis dengan sistem birokrasi yang berlaku pada masa itu, yaitu sistem birokrasi kerajaan yang feodal.

Pemaksaan proses transformasi birokrasi modern ini telah mengakibatkan perkembangan birokrasi di Indonesia tidak berjalan secara alamiah dan tidak menemukan kesadaran modernnya, ini bisa kita jumpai dari fase-fase birokrasi di Indonesia.

Diawali dengan birokrasi kolonial Hindia Belanda, dimana pada saat itu terjadi dualisme dalam birokrasi disatu sisi mulai diterapkannya sistem

---

<sup>22</sup> Deni B.C. Hariandja, *Birokrasi Nan Pongah, belajar dari kegagalan orde baru*, Kanisius, Yogyakarta 1999. hal 96.

birokrasi modern yang disandarkan pada legal rasional disisi lain sistem birokrasi tradisional masih tumbuh subur. Birokrasi tradisional memang sengaja tidak dihancurkan oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda dan dijadikan alat untuk mempermudah pemerintah untuk menguasai wilayah ekonomi politik.

Begitupun ketika revolusi kemerdekaan yang lantas menciptakan pemerintahan baru, akan tetapi birokrasi masih seperti yang terjadi pada masa pemerintahan Hindia Belanda dan ini dilengkapi oleh para pejabat atau aparatus birokrasi yang sesungguhnya pemain lama yang dulunya berada dalam struktur pemerintahan kolonial.

Walaupun sesungguhnya sudah ada upaya untuk tidak menempatkan orang-orang tersebut dalam birokrasi yang baru, akan tetapi karena terlalu lamanya birokrasi kolonial berlangsung yang akhirnya mampu membentuk watak baru dalam sejarah birokrasi Indonesia, dan terbatasnya sumberdaya manusia yang berkompeten.

Diperparah lagi ketika masa orde baru berjalan, dalam upayanya membangun dan mempertahankan kekuasaannya, apa yang dilakukan oleh pemerintah hampir tidak jauh berbeda dengan apa yang dipraktekan oleh pemerintah kolonial dimana dalam tubuh birokrasi terdapat dua karakter yaitu tradisional dan modern, pada masa orde baru berkuasa dibalik struktur birokrasi yang modern terdapat unsur-unsur patrimonial dan patriarki yang dibawa dalam masyarakat tradisional.

## E. DEFINISI KONSEPSIONAL

Konsep atau pengertian merupakan unsur pokok dari suatu penelitian, kalau masalah dan teoritisnya sudah jelas biasanya diketahui dari fakta dan gejala yang menjadi pokok penelitian dan suatu konsep sebenarnya adalah definisi secara singkat dari kelompok fakta-fakta gejala itu.

Dari uraian yang telah dipaparkan diatas Berikut ini adalah definisi-definisinya:

1. Birokrasi secara umum terminologinya adalah organisasi pemerintah yang mempunyai fungsi pelayanan terhadap kepentingan masyarakat dan menjelaskan kebijakan pemerintah secara legislatif (dalam konteks ini birokrasi ditekankan pada faktor-faktor yang menyusun hubungan yang ideal dalam birokrasi).
2. Birokrasi kolonial adalah organisasi pemerintah yang dibuat oleh penjajah yang mempunyai fungsi sebagai alat untuk melangsungkan proses kekuasaan diwilayah jajahan dan mampu memberikan surplus ekonomi yang besar bagi negri induk.
3. Negara dunia ketiga adalah hasil dari pembagian kerja sistem dunia yang menempatkan negara dalam lapisan pinggiran dan prilakunya sangat ditentukan oleh sistem besar itu.
4. Birokrasi Indonesia adalah institusi yang dalam hal ini pemerintahan yang mempunyai fungsi perencanaan kebijakan, pelaksana kebijakan dan juga fungsi evaluasi atas kebijakan, intinya birokrasi Indonesia adalah institusi yang melakukan pelayanan terhadap rakyat Indonesia

## F. DEFINISI OPRASIONAL

Definisi Oprasional adalah merupakan petunjuk bagaimana suatu konsep dapat diukur dengan adanya indikator-indikator tertentu, berikut ini adalah indikator-indikator dari masing-masing variable:

### 1. Birokrasi

- a. Birokrasi sebagai organisasi pemerintah yang menjalankan fungsi pelayanan terhadap masyarakat.
- b. Birokrasi yang dijabarkan dengan hierarki jabatan, pembagian kewenangan dan fungsi-fungsinya.

### 2. Birokrasi Kolonial

- a. Yang diinginkan oleh birokrasi kolonial adalah kekuasaan mutlak atas tanah jajahannya.
- b. Yang diinginkan oleh birokrasi kolonial adalah bagaimana meraup keuntungan dan memberikan surplus ekonomi yang tinggi bagi negri induk.

### 3. Birokrasi di Negara Dunia Ketiga

- a. Yang dilakukan oleh birokrasi dinegara dunia ketiga adalah bagaimana mengatur sebuah proses pemerintahan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pasar terutama pemenuhan untuk negara-negara maju.
- b. Birokrasi dinegara dunia ketiga dalam melaksanakan fungsinya selalu dipengaruhi oleh kekuatan besar sistem internasional.

## G. METODE PENELITIAN

Setiap penulisan memerlukan sebuah metode, karena metode merupakan jalan sasaran pencapaian yang dimaksud serta cara yang digunakan untuk bisa menelaah dan membedah setiap persoalan yang terkait dengan sebuah penelitian. Oleh karena tujuan umum penelitian adalah untuk memecahkan masalah, maka langkah-langkah yang akan ditempuh harus relevan dengan masalah yang dirumuskan.<sup>23</sup>

### 1. Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif eksploratif:

- a. Metode penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan yang diselidiki dengan menggambarkan/melukiskan keadaan subjek/objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagai mana adanya.<sup>24</sup>
- b. Eksploratif adalah suatu metode penelitian yang berusaha mencari atau mengungkapkan hal-hal baru yang belum diungkap sebelumnya. Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi ciri-ciri penelitian eksploratif adalah pemelitan penjajakan atau bersifat terbuka, masih mencari-cari pengetahuan peneliti tentang

---

<sup>23</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University press, Yogyakarta 2001 hal 61

<sup>24</sup> Hadari Nawawi. Op.Cit. hal 63



masalah yang akan diteliti masih terlalu tipis untuk melakukan studi deskriptif.<sup>25</sup>

- c. Deskriptif Eksploratif adalah sebuah penelitian yang menempatkan data awal atau hal baru yang masih samar-samar yang dilakukan setelah mungkin untuk mendapatkan suatu pembacaan yang komprehensif.

## **2. Data yang dibutuhkan**

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini sengaja dibatasi agar fokus yaitu ketika kolonisasi atau penjajahan yang dijalankan di Indonesia oleh bangsa Belanda. Proses perubahan birokrasi Indonesia menuju sebuah tatanan system birokrasi modern sebagai akibat dari didirikannya negara Hindia Belanda yang dalam perjalanannya telah mewariskan sebuah pemerintahan modern.

## **3. Teknik pengumpulan data**

Teknik pengumpulan data dalam penulisan ini adalah teknik dokumentasi. Dengan menggunakan bahan-bahan yang diperoleh melalui studi pustaka, adapun sumber data tersebut meliputi buku-buku, jurnal ilmiah, Koran, majalah dan data-data lainnya yang sesuai dengan masalah yang sedang dikaji.

## **4. Unit analisis**

Unit analisis dari penelitian ini adalah sistem birokrasi Indonesia dari masa ke masa.

---

<sup>25</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, Op.Cit. hal

## 5. Teknik analisis data

Teknik analisis data ini menggunakan teknik analisis kualitatif artinya dengan menganalisa permasalahan tanpa menggunakan data statistik atau matematis, serta sengan menggunakan *content analisis* yaitu denga menganalisa isi agar mendapatkan suatu jawaban yang ilmiah, logis dan empirik.