

## BAB IV

### ANALISIS

Berkaitan dengan penempatan posisi dan peran politik raja, perspektif pemikiran politik Jawa mendasarkan diri pada dua landasan. Pertama, dalam pemikiran Jawa diakui adanya paralelisme antara makro kosmos dengan mikro kosmos. Antara dunia "para dewa" atau "dunia Tuhan" dengan dunia tempat manusia hidup. Kedua, ada kebutuhan interaksi antara makro kosmos dan mikro kosmos itu. Dua kosmos itu dianggap "menyatu" secara interaksionis.

Berdasarkan landasan tersebut, raja ditempatkan sebagai pusat mikro kosmos, pusat kerajaan manusia di dunia. Secara hierarkis, raja berada dalam hierarki puncak mikro kosmos. Ia dipercaya sebagai satu-satunya medium yang menghubungkan dunia mikro kosmos dengan alam makro kosmos. Ia dipandang sebagai mediator antara manusia dengan Tuhan dan ia juga menjadi refleksi Tuhan. Posisi Raja sebagai refleksi Tuhan ini dicerminkan dalam pemikiran politik Jawa melalui *wenang murba wisesa*.

Pada puncak hierarki kerajaan, raja "duduk sendiri". Raja berhak atas kehormatan dan menuntut pengabdian segenap rakyatnya, tidak terkecuali dari para abadinya dalam birokrasi kerajaan. Dalam formasi ini, unsur-unsur

penguasa kerajaan lain diposisikan sedemikian rupa sehingga mereka memiliki orientasi peran yang tersentral kepada raja. Para pembantu raja, meliputi anggota keluarga raja, mantri atau mandarik yaitu para pejabat istana tingkat tinggi dari kalangan militer, sipil, pejabat kehakiman atau peradilan didudukkan dalam status dan peran sebagai abdi raja. Karena kedudukan sentral raja, maka seluruh aparat pemerintahan tidak boleh tidak adalah perpanjangan kekuasaan raja dan kekuatan apapun yang mereka miliki dianggap berasal dari raja.

Kekuasaan raja Jawa juga ditandai oleh amat lemahnya kontrol (eksternal) terhadap kekuasaan. Hal ini dapat dilihat dari dua pandangan:

1. Fungsi kontrol dianggap kontradiktif dan melawan posisi alamiah dan bersifat a scibed yang diduduki raja sebagai refleksi Tuhan dan satu-satunya medium untuk berhubungan dengan makro kosmos. Maka raja memiliki kekuasaan mutlak tanpa batas sebagai konsekwensi sifat nominus dan adikodrati yang melekat pada kekuasaan raja.
2. Kontrol terhadap pembesar, apalagi raja, dalam kultur masyarakat Jawa bertentangan dengan "keharusan setiap orang untuk menghindari memberikan penilaian terhadap orang lain, terlebih-lebih menyinggung orang yang bersangkutan demi terciptanya harmoni sosial."<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Ibid., hal. 37.

Di atas dua landasan kultur semacam itu maka praktik politik dalam kerajaan Jawa mengakui sepenuhnya supremasi raja, sebagaimana dikonsepsikan dalam terminologi kawula gusti.

Masalah kontrol kekuasaan raja juga berkaitan dengan pengaturan atau pendefinisian dan status para pembantu raja. Pejabat-pejabat kehakiman dan ulama istana atau pejabat agama tidak ditempatkan dalam posisi pengontrol kekuasaan raja. Mereka hanya diberikan kekuasaan yang amat terbatas dan semu, yaitu memberikan nasehat kepada raja dalam persoalan-persoalan kerajaan sehari-hari. Sementara itu, kebijaksanaan dan tindakan politik yang diambil oleh raja dikembalikan sepenuhnya kepada konsep supremasi raja. Nasehat hanya menjadi bahan-bahan pertimbangan yang sama sekali tidak mengikat. Dengan demikian sifat supremasi dan keabsolutan kekuasaan raja adalah lebih utama dibandingkan dengan aspirasi politik alternatif yang dikembangkan di seputar lingkungan istana raja.

Dalam proses formulasi kebijakan serta penentuan orientasi dan haluan politik, sabda raja adalah keputusan akhir yang tidak bisa dikoreksi dan dibantah. Konsep kekuasaan Jawa menempatkan raja sebagai orang yang dianugerahi kerajaan dengan segenap kekuasaan politik, militer dan keagamaan yang absolut<sup>52</sup> Bahwa dengan kekuatan magis dan adikodrat yang dimiliki raja

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, h. 38.

yang juga melekat pada benda-benda yang menjadi miliknya, maka raja merupakan sosok yang harus dipatuhi. Pendeknya, raja adalah penguasa yang sah di dunia, yang berkuasa menentukan perdamaian dan peperangan bahkan sekaligus sebagai penguasa agama.

Konsepsi-konsepsi yang kemudian dipraktekkan selama beratus-ratus tahun dalam kerajaan Jawa di atas menjadikan proses pengambilan keputusan berada sepenuhnya dan tersentral pada tangan raja. Sabda raja adalah keputusan akhir yang otoritatif, tidak terbantah, serta bersifat mengikat seluruh rakyat. Pembeneran dari proses politik yang amat sentralistik ini diberikan oleh adanya konsepsi momongan sebagai pengejawantahan hubungan kawula-gusti. Raja memiliki kekuasaan absolut demi menjaga atau memomong keharmonisan alam semesta beserta isinya.

Dalam hal ini Ben Anderson mengkategorikannya menjadi empat pandangan tentang kekuasaan:

1. Bagi masyarakat Jawa kekuasaan itu konkrit.
2. Kekuasaan itu homogen.
3. Jumlah kekuasaan dalam alam semesta selalu tetap.
4. Kekuasaan tidak mempersoalkan keabsahan.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup>*Ibid.*, h. 38.



Paparan tersebut di atas menggambarkan kepemimpinan raja Jawa dengan karakter-karakter berikut ini:

- Raja adalah penguasa tunggal kerajaan dalam arti sesungguhnya.
- Peran dan posisi para pembantu raja yang mendiami lingkaran kekuasaan istana adalah tersentral dan tergantung pada raja.
- Konsekwensinya proses pengambilan keputusan baik yang menyangkut kebijakan politik prinsipil dan strategis maupun keputusan politik sehari-hari terpusat pada tangan raja. Dalam formasi ini bisa dimengerti apabila kontrol terhadap kekuasaan raja adalah "barang" yang sama sekali asing dalam praktek politik kerajaan. Partisipasi politik rakyat pun dianggap tidak signifikan dan tidak dibutuhkan. Karena segenap peran menyeimbangkan kosmos telah melekat sepenuhnya pada tangan raja.

Sedangkan presiden orde baru, dalam kedudukannya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan menjadi pengisi kursi puncak hierarki politik dan kekuasaan.

Gagasan penulisan ini berangkat dari pertanyaan: adakah persamaan esensial antara karakter kepemimpinan politik raja Jawa dengan presiden Indonesia orde baru? Jika dilihat sepintas lalu tampaknya akan sampai pada jawaban bahwa sulit menemukan perbedaan esensial antara karakter dua kepemimpinan politik yang dipisahkan oleh kurun waktu yang panjang itu.

Oleh karena itu tulisan ini akan mencoba membuat analisis lebih lanjut dengan membuat dua tataran: tataran umum dan tataran spesifik.

Dalam tataran umum, sulit dibantah bahwa sejumlah ciri identik dengan persamaan esensial muncul dalam perbandingan di atas. Pertama, baik pemimpin politik Jawa masa lalu maupun pemimpin politik orde baru menduduki puncak hierarki kekuasaan dalam "kesendirian" Kedua, struktur dan proses pengambilan keputusan politik dalam kedua masa yang dibandingkan memiliki ciri identik: tersentral pada peran pemimpin politik. Ketiga, kontrol terhadap kekuasaan pemimpin politik pada masa yang dibandingkan memiliki ciri identik, namun dengan gradasi yang berbeda: pada raja Jawa kontrol tersebut sama sekali tidak dimungkinkan secara epistemologis dan praktis. Sementara di masa orde baru kontrol dimungkinkan secara epistemologis. Namun tidak efektif dalam tingkat praktis. Keadaan yang sama ditemui pula pada perbandingan keleluasaan partisipasi politik masyarakat dalam kedua masa kepemimpinan itu: pada masa kerajaan Jawa partisipasi ditolak secara epistemologis sekaligus praktis, pada masa orde baru hanya tersumbat di tingkat praktis.

Perbandingan dalam tataran spesifik tampaknya akan memberikan jawaban yang lebih memuaskan jika kita melihat tabel yang memuat

persamaan dan perbedaan karakter kepemimpinan politik kerajaan Jawa masa lampau dengan masa orde baru (lihat halaman berikut).

Formasi kekuasaan raja Jawa bersifat kaku karena didasarkan pada ketentuan-ketentuan alamiah yang tidak bisa direkayasa secara sosial. Raja dipercaya sebagai wakil di dunia baru dan masyarakat Jawa percaya bahwa "Tuhan menentukan wakilnya" itu melekat satu garis keturunan. Kekuasaan pun dianggap dan dipraktekkan sebagai sesuatu yang sudah terbentuk given di tengah masyarakat, dengan struktur dan figur yang sudah dipastikan. Berbeda dengan itu, formasi kekuasaan presiden orde baru adalah produk pergulatan politik. Maka formasi kekuasaan yang menyangkut struktur dan figur tidak bersifat given, melainkan longgar dan leluasa sejalan dengan kebutuhan dan tuntutan perkembangan politik. Sekalipun demikian, alam formasinya masing-masing, baik raja Jawa maupun presiden orde baru benar-benar memiliki kekuasaan politik riil.

## Tabel

Perbandingan Karakter Kepemimpinan Politik<sup>54</sup>

KERAJAAN JAWA	ORDE BARU
<p><b>Perbedaan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formasi kekuasaan bersifat kaku.</li> <li>2. Formasi kekuasaan lebih dibentuk secara kultural.</li> <li>3. Akumulasi kekuasaan bersifat total.</li> <li>4. Tidak mempersoalkan keabsahan.</li> <li>5. Kekuasaan lebih bersifat moral.</li> </ol> <p><b>Persamaan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Struktur dan proses politik terkendali secara leluasa oleh pemimpin.</li> <li>2. Kepemimpinan paternalistik.</li> <li>3. Kekuasaan untuk harmonisasi kosmos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formasi kekuasaan bersifat leluasa dan longgar.</li> <li>2. Formasi kekuasaan lebih dibentuk secara kultural.</li> <li>3. Akumulasi kekuasaan dilekati sifat distributif.</li> <li>4. Dibentuk dengan keabsahan.</li> <li>5. Kekuasaan lebih bersifat alternatif.</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Struktur dan proses politik terkendali secara leluasa oleh pemimpin.</li> <li>2. Kepemimpinan paternalistik.</li> <li>3. Kekuasaan untuk harmonisasi sosial, pembangunan dan stabilitas.</li> </ol>

54

Ibid., h. 50.

Pada periode kerajaan Jawa masa lampau, formasi kekuasaan pemimpin politik yang bersifat kaku itu terbentuk secara kultural. Kekuasaan raja adalah suatu yang diyakini keabsolutannya oleh masyarakat sebagai bagian dari norma, nilai, kepercayaan dan sikap politik yang mereka junjung tinggi. Pengakuan terhadap kekuasaan raja bagi masyarakat Jawa merupakan tuntutan moral, politik dan sekaligus magis. Peran struktur pada kasus ini adalah terbatas melanggengkan norma, nilai, kepercayaan dan sikap politik itu, bukan memproduksinya.

Amat berbeda dengan hal itu, formasi kekuasaan presiden orde baru lebih dibentuk secara struktural. Rekayasa struktur politik sepanjang lebih dari dua dasa warsa lah yang telah berperan menempatkan presiden dalam kekuasaan yang luas. Formasi kekuasaan presiden dengan demikian merupakan resultan dari pertarungan politik yang terjadi di dalam elemen-elemen negara dan keberhasilan politik mendistribusikan kekuasaan secara panjang kepada elemen negara di satu pihak dengan masyarakat sipil di lain pihak.

Perbedaan cara lain yang mendasar adalah pada sifat dan derajat akumulasi kekuasaan. Akumulasi kekuasaan raja Jawa bersifat total karena sudah terpaket ke dalam "jumlah kekuasaan di alam semesta yang selalu tetap". Dengan demikian raja merupakan penguasa dengan totalitas kekuasaan yang tidak bisa dikurangi dan dibatasi. Keadaan yang berbeda kita temui dalam kekuasaan

presiden orde baru. Akumulasi kekuasaan presiden orde baru tidaklah bersifat total, melainkan dilekati sifat distributif. Sekalipun presiden memiliki kekuasaan konkrit dan luas, kekuasaan tidak sepenuhnya berkumpul dalam tangan presiden melainkan terdistribusi pula pada kekuatan-kekuatan politik lain yang mendiami lingkaran kekuasaan negara. Dalam konteks ini, kita bisa menempatkan posisi militer, elite politik sipil dan elite politik profesional yang dalam batas-batas tertentu memegang pula kekuasaan konkrit, sekalipun tidak seluas presiden.

Persoalan keabsahan menjadi pembeda selanjutnya, kekuasaan raja Jawa adalah kekuasaan yang tidak membutuhkan keabsahan karena kekuasaan itu dipandang sebagai sesuatu yang datang dari atas, tidak datang dari bawah. Raja berkuasa atas kehendak dewa atau Tuhan dan legitimasi masyarakat pun menjadi hal yang tidak perlu. Hal ini tentu saja berbeda secara diamatral dengan kepemimpinan presiden orde baru yang terbentuk melalui proses legitimasi politik yang konstitusional. Presiden dipilih oleh rakyat atau masyarakat melalui wakil mereka dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Perbedaan terakhir ditunjukkan oleh sifat kekuasaan dalam pengertian yang menyeluruh pada dua pemimpin politik yang dibandingkan. Kerajaan Jawa menunjukkan dirinya sebagai "kekuasaan moral". Yaitu kekuasaan yang dibangun atas dasar konsensus normatif dalam masyarakat dan dipatuhi

karena sebab moral. Sementara itu, kekuasaan presiden orde baru cenderung bersifat "alienatif" karena dibentuk oleh rekayasa struktur dan menghasilkan kepatuhan oleh sebab dorongan dan paksaan struktural.

Di samping berbagai perbedaan spesifik tersebut, karakter kepemimpinan raja Jawa dan presiden orde baru menampilkan pula sejumlah persamaan spesifik.

Persamaan pertama diperlihatkan oleh terjadinya pengendalian proses dan struktur politik yang memusat pada figur dan peran pemimpin. Baik pada masa kerajaan Jawa maupun pada praktik politik orde baru, pemimpin politik menjadi pengendali sesungguhnya dari proses formulasi kebijakan politik. Persamaan kedua ditunjukkan oleh adanya ciri kepemimpinan paternalistik pada dua masa itu. Kepemimpinan politik dipandang sebagai proses vertikal dan direktif sehingga tidak mengakomodasikan dialog antara struktur dan pelaku politik di satu tempat dalam lingkaran kekuasaan dengan struktur dan pelaku lain yang ada di bawahnya.

Dua persamaan tersebut berimplikasi pada kedua masa yang berbeda. Jika pada masa kerajaan Jawa terbentuk secara konsensual dan moral, maka pada masa orde baru hal itu terbentuk oleh power imbalance yang tercipta di tengah kehidupan politik.

Kemudian persamaan ketiga dimunculkan oleh adanya kesamaan nilai akhir yang ingin dicapai oleh kepemimpinan politik di dua masa. Keduanya sama-sama bertujuan menciptakan harmonisasi. Kepemimpinan raja Jawa bertujuan untuk menciptakan harmonisasi kosmos, kepemimpinan presiden orde baru ditujukan untuk menciptakan harmonisasi sosial, berupa berjalannya pembangunan dalam suasana tertib politik dan stabilitas yang terjaga.

Perbandingan yang dipaparkan di atas telah cukup memadai untuk mengkonstruksikan bahwa sekalipun terdapat sejumlah perbedaan spesifik sampai batas tertentu, terjadi paralelisme historis antara kepemimpinan politik masa lampau dengan kepemimpinan politik masa ini.

Yang menarik untuk diperhatikan ialah bahwa meskipun proses modernisasi sedang berlangsung, konsep-konsep kuno tentang kekuasaan itu berhasil bertahan sampai sekarang. Hal ini tidak hanya terdapat di "museum hidup: masa lalu, seperti kerajaan-kerajaan Jawa Tengah, tetapi juga di Jakarta, dalam lingkungan kepresidenan di Indonesia. Kedua presiden RI adalah orang Jawa yang cenderung menghidupkan kembali ciri-ciri tertentu dari kekuasaan raja tradisional. Sebagai contoh kekuasaan masa lalu yang masih digunakan di Indonesia adalah di Yogyakarta. Walaupun Sri Sultan merupakan perwujudan sintesis antara Mataram dan Republik, ia tetap terikat pada konsep-konsep kuno tentang kekuasaan.



Dalam perjalanan birokrasi di Indonesia sejak pemerintahan Jawa kuno hingga orde baru memperlihatkan adanya kontinum (kesinambungan) nilai kultural, dalam hal ini kultur Jawa mempengaruhi atau tampak dalam birokrasi. Dengan kata lain birokrasi yang diterapkan oleh pemerintah orde baru dipengaruhi nilai-nilai dari kultur Jawa. Untuk menjelaskan fenomena ini, akan digunakan tiga pendekatan, yaitu: pendekatan kultural, pendekatan perubahan masyarakat serta pendekatan sistem kekuasaan.

Dilihat dari perspektif kultural, fenomena di atas dapat dijelaskan dengan beranjak dari pengertian dasar tentang kebudayaan. Kebudayaan adalah dialektika antara ketenangan dan kegelisahan, antara penemuan dan pencarian, antara integrasi dan disintegrasi, antara tradisi dan reformasi. Kedua dimensi kebudayaan ini sama-sama diperlukan.<sup>55</sup> Tanpa tradisi atau tanpa integrasi, suatu kebudayaan menjadi tanpa identitas. Sedangkan tanpa reformasi atau tanpa disintegrasi suatu kebudayaan akan kehilangan kemungkinan untuk berkembang, untuk memperbaharui diri atau untuk menyesuaikan diri dengan perubahan sosial.

Hal ini berarti bahwa Bapak Soeharto sebagai orang Jawa ingin membawa kultur Jawanya untuk mengatur kehidupan modern orde baru, termasuk dalam hal ini adalah kehidupan birokrasi.

---

<sup>55</sup> Akhmad Setiawan, Perilaku Birokrasi Dalam Pengaruh Paham Kekuasaan Jawa, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998, hal.174.

Dilihat dari perspektif perubahan masyarakat dapat dikatakan bahwa apabila terjadi suatu perubahan dalam masyarakat tentu ada kesinambungan yang menyertai perubahan itu. Terjadinya perubahan struktur masyarakat tidak dengan sendirinya merubah nilai-nilai sosial yang terkandung dalam masyarakat yang sedang berubah. Begitu pula dalam perubahan sistem, seringkali sistemnya berbentuk modern, tetapi beberapa unsur sistem yang nilai-nilai sosial yang terkandung dalam sistem itu tetap tradisional. Tidak semua nilai tradisional dapat dianggap sebagai sesuatu yang tidak berguna dan harus dicampakkan jauh-jauh. Sebab diantara nilai-nilai tradisional tersebut masih banyak yang relevan dan bisa dijadikan "kerangka normatif" bagi masyarakat yang sedang berubah.

Seperti halnya yang terjadi pada birokrasi di Indonesia era orde baru, sistem birokrasi modern yang sudah diterapkan, ternyata nilai-nilai yang terkandung di dalamnya merupakan nilai-nilai dalam sistem birokrasi tradisional. Hal ini wajar, karena di Indonesia terjadi pencampuradukan kultur antara modern dan tradisional, termasuk di dalamnya kultur birokrasi.

Sementara itu, apabila dilihat dari perspektif sistem kekuasaan, terlihatnya kultur Jawa dalam birokrasi orde baru dapat dijelaskan bahwa aplikasi dari suatu konsep sistem kekuasaan haruslah didasarkan atas tingkat "adaptability"

(kecocokan) sistem tersebut untuk diaplikasikan dalam konteks negara. Guna mempermudah pengertian, maka ukuran tingkat "adaptability" suatu kekuasaan di Indonesia dibagi dalam empat bagaian besar:

Pertama, sistem tersebut harus empiris, bukan sesuatu yang masih normatif.

Kedua, sitem tersebut mampu bertahan dan mengembangkan diri dalam kurun waktu tertentu. Untuk negara berkembang rata-rata 10 tahun ke atas.

Ketiga, sistem tersebut mempunyai kekuatan untuk berlaku di tingkat nasional. Dalam arti bahwa sistem tersebut mempengaruhi pula tingkah laku dengan gejala-gejala kekuasaan serta politik dalam wilayah nasional.

Keempat, sistem tersebut diberlakukan dalam masa kemerdekaan. Berdasarkan kriteria tersebut dapat dilihat beberapa potensi sistem kekuasaan di Indonesia, yaitu: sistem kekuasaan "Barat", sistem kekuasaan "Jawa", sistem kekuasaan "luar Jawa" dan sistem kekuasaan Islam. Diantara keempat sistem-kekuasaan yang potensial ini dilihat dari sejarah politik Indonesia merdeka, hanya dua sistem kekuasaan yang mempunyai kesempatan diaktualisasikan, yaitu sistem kekuasaan barat dan sistem kekuasaan Jawa. Dua sistem kekuasaan ini merupakan sistem yang paling mendekati ukuran dari kriteria yang telah dikemukakan.

Dengan berbagai penyesuaian di sana-sini, dapatlah disebutkan bahwa sistem kekuasaan barat merupakan sistem yang dikenakan di Indonesia sejak merdeka sampai tahun 1965. Dengan mencoba tetap konsisten pada kriteria di atas maka tingkat kecocokan sistem kekuasaan barat tersebut relatif atau bahkan betul-betul rendah. Sebab sistem tersebut kurang bisa memahami karakter dan tradisi sistem kekuasaan di Indonesia. Seperti diketahui, dasar-pemikiran kekuasaan barat bersumber pada filsafat individualisme. Kekuasaan dilihat sebagai suatu kekuatan untuk mempengaruhi jalan pikiran dan tindakan orang banyak. Penerapannya dalam pengaturan kekuasaan adalah dengan membiarkan tumbuhnya banyak kutub kekuatan.

Dalam karakter dan tradisi kekuasaan di Indonesia, sebagaimana yang diperlihatkan sejarah, munculnya berbagai kutub kekuatan justru merupakan awal dari keruntuhan kekuasaan pusat. Sebab, tradisi mekanisme hubungan dan pengaturan kekuasaan termasuk suksesi kekuasaan, tidak terdapat dalam perbendaharaan politik Indonesia. Karena itu ketika sistem kekuasaan barat-dengan dasar pemikiran individualisme di atas-diterapkan, menghadapi kenyataan yang sebaliknya dari yang diharapkan.

Runtuhnya sistem kekuasaan barat sebenarnya memberikan kesempatan bagi munculnya sistem kekuasaan potensial lainnya. Tetapi seperti terlihat, bahwa sistem kekuasaan "luar Jawa" tidak pernah bisa berkembang

sampai mempengaruhi wilayah yang saat ini kita sebut nasional. Oleh karena itu, secara empiris sistem tersebut tidak pernah teruji, kecuali di tingkat lokal. Hal yang hampir sama juga dialami oleh sistem kekuasaan Islam. Dalam konteks inilah sistem kekuasaan Jawa merupakan satu-satunya alternatif yang tersedia dan paling mungkin diterapkan sesuai dengan alam politik Indonesia. Kemampuannya bertahan dalam mengembangkan diri, serta pengaruhnya yang begitu kuat menunjukkan tingginya tingkat "adaptability" sistem tersebut (sistem kekuasaan Jawa) dalam masyarakat Indonesia.

Yang dimaksudkan dengan sistem kekuasaan Jawa di sini adalah, sistem kekuasaan yang diterapkan di Indonesia sejak tahun 1966 sampai dewasa ini. Tetapi sistem kekuasaan Jawa di sini bukanlah sesuatu yang murni Jawa. Yang dimaksud dengan sistem kekuasaan ini adalah tradisi memperlakukan dan mengolah kekuasaan yang telah menjadi tradisi para penguasa Jawa. Adapun sumber-sumber pemikiran atau bentuk kelembagaan dari pengelolaan itu bisa saja berkaitan dengan unsur-unsur kebudayaan lain. Dalam konteks ini, pembauran antara unsur Islam, Hindu dan Barat merupakan "adonan kasar" yang membentuk sistem kekuasaan Jawa.

Alasan lain mengapa kultur Jawa sangat mempengaruhi tingkah laku birokrasi Indonesia era orde baru adalah, karena adanya kecenderungan orang Jawa yang selalu mendominasi kehidupan politik, dan karena pusat roda

pemerintahan berada di Jawa. Juga ada kecenderungan bahwa kelompok etnis-kelompok etnis lainnya bila berada di Jawa harus mengadaptasikan diri pada kultur Jawa atau menjadikan nilai-nilai Jawa sebagai persepsi pemikiran dan tindakan mereka yang mungkin sebenarnya tidak selaras dengan nilai kebudayaan asal mereka sendiri. Beberapa prinsip yang amat sentral dalam kebudayaan Jawa yaitu: rasa segan, malu, tenggang rasa, sindiran, penekanan ambisi dan gotong royong merupakan prinsip-prinsip yang dimaksudkan untuk menciptakan "tingkah laku yang lumrah" atau "tindak tanduk yang halus". Pengertian "halus" ini merupakan jantung kebudayaan Jawa. Tindakan yang merupakan pencerminan dari nilai yang bertentangan dengan prinsip-prinsip tersebut akan dipandang oleh masyarakat Jawa sebagai tindakan kasar, karena tidak dapat diterima. Nilai-nilai Jawa ini jelas berkaitan dengan nilai-nilai yang ada pada prinsip hubungan "bapak-anak buah".

Alasan di atas sesuai dengan argumentasi yang diajukan Niel Mulder mengenai adanya kultur Jawa pada birokrasi orde baru yaitu:

"Jawa adalah pusat politik kepulauan di Indonesia dan kampung halaman kelompok etnis yang paling besar dan paling canggih di antara penduduk Indonesia yang sangat berbeda."<sup>56</sup>

Dalam menganalisa fenomena perkembangan birokrasi dan politik di Indonesia, kebanyakan ahli ilmu politik barat menggunakan pendekatan kultural (cultural approach). Pada prinsipnya mereka berasumsi bahwa birokrasi di Indonesia masa orde baru meskipun telah memperlihatkan ciri-ciri modern, tetapi dalam perilakunya masih memperlihatkan warisan tradisi dan budaya politik masa lampau (budaya Jawa). Untuk membuktikan valid tidaknya asumsi tersebut, perlu dilihat sejarah perkembangan birokrasi di Indonesia sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan Jawa kuno hingga pemerintahan orde baru saat ini.

Seperti telah kita ketahui, birokrasi pada hakikatnya merupakan anak kebudayaan dan sebagai lembaga yang dominan dalam kehidupan masyarakat modern, merupakan pembawa nilai-nilai dan pelestari nilai-nilai budaya suatu bangsa.

Karakteristik utama yang menandai eksistensi kerajaan-kerajaan Jawa kuno adalah dibangunnya istana sebagai mikro kosmos alam semesta, kekuasaan mengalir turun melalui hierarki para pegawai (aparatur birokrasi). Pada masa pemerintahan Amangkurat misalnya, aparat pemerintahan adalah sekedar alat raja untuk mengurus kelangsungan kepentingan pribadi raja dan kepentingan kerajaannya. Pada prinsipnya, rakyat terbagi menjadi dua golongan, yaitu pejabat (punggawa) yang dinamakan kelompok priyayi atau abdi dalem dan

rakyat jelata (wong cilik). Priyayi berasal dari kata para yayi (para adik), yang dimaksud adalah adik dari raja. Kata itu diterangkan oleh masyarakat Jawa melalui jarwa dhosok, etimologi yang timbul di masyarakat luas.<sup>57</sup> Raja melalui aparat yang bernama priyayi memerintah rakyatnya yang bernama rakyat kecil. Dari raja, kekuasaan mengalir ke bawah melalui hierarki pejabat birokrasi abdi dalem. Oleh raja, para abdi dalem ini diberi hak-hak atas tanah, menarik pajak dan semacamnya dari rakyat tanpa batasan maupun peraturan yang jelas, untuk kemudian diserahkan kepada raja sesudah diambil "sekedarnya oleh para abdi dalem. Tidak ada kontrol atas tindakan raja oleh rakyat sebagaimana tidak adanya perundangan yang memuat prinsip "checks and balances". Hal ini dimungkinkan karena raja merupakan patron bagi abdi dalem dan rakyat kecil yang berkedudukan sebagai clients. Sedangkan para abdi dalem dalam (aparat birokrasi) merupakan patron bagi rakyat kecil.

---

<sup>57</sup> Sartono Kartodirdjo, A.Sudewo, Suhardjo Hatmosuprobo, Perkembangan Peradaban Priyayi, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hal. 3.