

Penerapan Nilai Budaya Melayu dalam Mewujudkan Reformasi Birokrasi Indonesia

Kiagus Muhammad Sobri
Universitas Sriwijaya Palembang

Abstract: *As existing empirical from culture, hence analyze to bureaucracy performance can not only be comprehended by pursuant to approach only logical, structure and function, but also can be traced by through concepts giving all mind to aspect of related to the base of nature of human being mind. From side look into the many visible bureaucracy as a system will be depended to to all its: perpetrator of executor and target, that is those who execute the the system and also those who become its target. Therefore if it is later happened the "trespassing" to bureaucracy network from outside bureaucracy, hence cause is mismatch bureaucracy mentality sturdily develop; build structural of bureaucracy. Cultural Value of Malay Bureaucracy, giving values heritage democratize in its governance execution, structure of job relation which don't have the character of feudal and its bureaucracy execution mechanism is rational and simple, giving alternative to be applied in Reform of Bureaucracy of Indonesia Governance in reaching improvement comitment to function of protection and service to society.*

Keywords: *Bureaucracy, culture, Disfunctional Bureaucracy*

Dengan Analisis yang cukup singkat, sedikit sekali kesempatan bagi suatu pemikiran yang drajat kualitasnya baik dapat dihasilkan dari tulisan ini. Hakikat yang penting yang ingin dicantumkan dalam pemikiran ialah kemampuan yang mengandung makna, menampung masalah dan solusinya, artinya dapat menjadi acuan bagi segala hal untuk mencari pemahaman dan eksplanasi, serta solusi dari sejumlah masalah. Apalagi pemikiran itu tidak berhenti demikian saja, secara empirik masih harus diuji oleh penelitian, yang bukan semata-mata untuk menjawab segala pertanyaan tersebut, menjelaskan tentang gejala tertentu, tetapi juga menguji kembali konsep, dan menghasilkan pemikiran kembali (*rethinking*) Administrasi Negara dan Prilaku Birokrasi dalam hubungannya dengan Budaya Melayu dan konsep lainnya yang berkaitan dengannya.

Memperhatikan *Performance* dan Kinerja Administrasi negara dan Birokrasi Pemerintahan Indonesia

Alamat Korespondensi:

Kiagus Muhammad Sobri, Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Unsri HP. 081334458000

saat ini, yang inefisien dan terus-menerus dilanda kritikan oleh karena perilaku yang korup, bersifat kekeluargaan dan kerjasama yang merugikan kepentingan pemerintah dan negara (dibaca "KKN"), nampaknya memberikan alasan betapa perlunya melakukan pemikiran kembali (*rethinking*) dalam sub bidang ilmu sosial tersebut. Pemikiran kembali itu sebaiknya runtut, mulai dari awal kembali melalui filsafat dan pengetahuan manusia Indonesia (empirik dan berakar kepada budaya), konsep dan teori, sistem birokrasi yang berlangsung serta berbagai hal lainnya untuk memperoleh formulasi "baru". Dalam hubungan inilah maka akan di telusuri apakah Budaya Melayu dapat memberikan arti dan peran dalam pembentukan birokrasi di Indonesia.

KEKAYAAN DAN BIROKRASI

Gagasan yang penting dalam konsep kebudayaan, menurut Rose, adalah adanya pengertian yang sama tentang bagaimana sepatutnya orang berperilaku satu sama lainnya. Pengertian yang sama ini datang dari masa lalu, dan diajarkan kepada generasi berikutnya sebagai bagian utama dari proses tumbuhnya

generasi itu dari hewan manusia bayi menjadi anggota masyarakat yang dewasa yang telah dimasyarakatkan (Rose, 1967:55).

Sementara itu, Koentjaraningrat mengatakan bahwa isi atau unsur kebudayaan terdiri dari 7 *culture universals* (Koentjaraningrat, 1974:81–82). Salah satu dari *culture universals* itu adalah "sistem kemasyarakatan", dan salah satu "aktivitas kebudayaan" dari sistem kemasyarakatan adalah "organisasi politik" yang di dalam tulisan ini dianggap identik dengan administrasi negara.

Selanjutnya, dalam pelaksanaan tugas administratif ini, dikenalah apa yang disebut Birokrasi. Birokrasi dapat diartikan sebagai tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang (Peter.M.Blau, 1956).

Jadi, dari proposisi ini maka dapat disimpulkan bahwa Birokrasi ini merupakan salah satu *culture universal* juga, dan dengan demikian birokrasi merupakan wujud konkrit dari kebudayaan.

Sebagai wujud kongrit dari kebudayaan, maka telaah terhadap kinerja birokrasi tidak hanya dapat dipahami berdasarkan pendekatan rasionalitas, struktural dan fungsionalis saja, melainkan juga dapat ditelusuri melalui konsep-konsep yang memusatkan perhatian pada aspek-aspek yang berkaitan dengan dan berlandaskan pada alam pikiran manusia. Sunoto (1993) menyebutkan bahwa peningkatan perhatian pada aspek kebudayaan dalam organisasi tidak hanya sebagai salah satu bagian yang penting dari suatu organisasi, konsep kebudayaan dipergunakan sebagai *metafora* untuk menjelaskan perwujudan dan hakikat organisasi. Penggunaan dalam analisis organisasi kebudayaan tidak hanya dipandang sebagai suatu yang ada dan hidup dalam suatu organisasi (variabel), tetapi juga sesuatu yang dipergunakan sebagai landasan pemikiran (*metafora*) dalam pemahaman organisasi. Sebagai suatu gejala yang hidup di organisasi, kebudayaan biasanya diberlakukan sebagai variabel independen, sementara itu sebagai *metafora*, kebudayaan digunakan untuk menjelaskan bentuk karakteristik organisasi.

Memahami Birokrasi melalui kebudayaan melahirkan pandangan yang berbeda-beda seiring dengan perubahan dan dinamika masyarakat yang berada di

sekelilingnya. Kedua konsep masyarakat dan budaya, dapat dilihat dari demikian banyak sisi untuk memperoleh maknanya, sedangkan pandangan satu mungkin tidak sama dengan yang lainnya. Misalnya, dalam birokrasi dikatakan terjadi disfungsionalisasi (konsep) birokrasi, hal itu menunjukkan bahwa birokrasi dianggap memiliki bagian atau sub-sistem dalam suatu keseluruhan sistem yang utuh. Bisa pula dilihat bahwa birokrasi itu terdiri dari sejumlah unsur yang menstrukturkan tingkah laku menurut norma aturan tertentu guna mencapai proses serta keadaan yang dikehendaki oleh tujuan birokrasi tersebut. Dari sisi pandang manapun tampak bahwasanya birokrasi sebagai suatu sistem akan tergantung pula kepada kepada para pelakunya: pelaku pelaksana dan pelaku sasaran, yaitu mereka yang melaksanakan sistem tersebut serta mereka yang menjadi sasarannya. Menurut kesan yang dapat ditarik dari pengalaman sekarang ini, tampaknya masalah yang timbul dalam sistem dan piranti birokrasi bukanlah semata-mata karena belum ada unsur atau kurang lengkapnya sistem itu, melainkan juga terletak kepada kedua belah pelaku itu yang kurang tanggap terhadap makna situasi yang dihadapi dari sistem itu sendiri (Garna, 1991).

BIROKRASI PEMERINTAHAN INDONESIA

Pada saat ini, bangun birokrasi pemerintahan makin kokoh, fungsional (*well-organized*) dan merefleksikan Birokrasi modern yang siap menghadapi dan menangani tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan untuk mewujudkan negara modern, yaitu *welfare state*. Dibandingkan dengan 54 tahun yang lalu, ketika negara ini baru lahir, maka Birokrasi pemerintahan pada saat ini sudah lebih maju. Begitupun jika dibandingkan dengan keadaan sebelum dimulainya pelaksanaan PELITAI, maka birokrasi pemerintahan semakin mencapai bentuk yang kuat dan berfungsi efektif dalam menangani berbagai tugas pemerintahan dan pembangunan. Kuat secara struktural dan efektif dalam melaksanakan fungsinya adalah pencerminan kemajuan akumulatif yang dicapai bangsa Indonesia dalam kurun waktu 54 tahun.

Kokohnya bangun struktural birokrasi Indonesia karena ditata menurut *strategy, intermediate planes*,

dan *operational plans* yang mengikuti prinsip-prinsip pengorganisasian yang efektif. Tidak mengherankan jika banyak pihak menyebut Indonesia sebagai "*Bureaucractic State*" karena solidnya birokrasi Indonesia dan kuatnya pengaruh yang dihasilkan dari kinerja tak terbatas hanya dalam sektor pemerintahan, tetapi juga meluas masuk ke sektor-sektor di luar pemerintahan, seperti *business enterprise*.

Bangun struktural birokrasi Indonesia yang kuat ini memberikan dampak yang positif maupun yang negatif. Pengaruh positifnya ialah meningkatnya kinerja dalam penanganan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Sedangkan yang negatif muncul dari citra suatu "*Bureaucractic State*" yaitu eksese birokratis dalam hampir semua lini. Hubungan yang berlangsung sangat bersifat fungsional dan diatur berdasarkan ketentuan yang sudah digariskan, sehingga memberikan kesan kaku, formal, berliku-liku, dan berbiaya tinggi baik dari segi waktu, ongkos maupun tenaga.

Dampak negatif yang muncul dari citra suatu "*Bureaucractic State*" ini semakin nyata dan dirasakan jika aparatur negara (birokrat) rendah komitmennya terhadap fungsi pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Apabila kemudian terjadi "terabasan" (*trespassing*) ke jaringan birokrasi oleh/dari luar birokrasi, maka sebabnya adalah mentalitas birokrasi yang tidak sepadan dengan kokohnya bangun struktural birokrasi negara kita.

Jadi, solidnya birokrasi negara kita sebenarnya belum menjamin efisiensi dan efektivitas kinerjanya dalam skala nasional. Prosedur dan aturan kerap kali dijadikan instrumen kekuasaan yang bertendensi korup. Ketidaktahuan masyarakat mengenai prosedur dan aturan yang berlaku untuk sesuatu pelayanan publik merupakan peluang bagi birokrat menjadi peluang bagi birokrat untuk menunjukkan "kuasanya" dalam memperlakukan anggota masyarakat sedemikian rupa sehingga segala sesuatunya nampak rumit dan pelik.

Kinerja yang berdasarkan kualitas dan profesionalisme memang menjadi tuntutan dari efektivitas dan efisiensi birokrasi, dan itu bisa diwujudkan seiring kemajuan dan penguasaan IPTEK yang semakin meningkat. Tapi komitmen terhadap kepentingan umum bisa saja mengalami erosi bersamaan kemajuan itu manakala tidak diiringi dengan mentalitas dan

moralitas yang kuat. Tingkat komitmen tidak semata-mata ditentukan oleh latar belakang pendidikan atau sosial-ekonomi aparatnya, melainkan lebih banyak oleh mentalitasnya.

NILAI BUDAYA BIROKRASI PEMERINTAHAN MELAYU

Sebagaimana dimaklumi bahwa birokrasi adalah alat pemerintahan untuk melaksanakan kebijaksanaannya. Sifat birokrasi bagaikan mesin (*rasional/impersonal*), tanpa ciri subjektif apapun sehingga menyebabkan dia dapat dipakai oleh rezim apa saja, baik rezim demokratis, fasis, diktator bahkan pemerintahan pendudukan militer dari musuh pun dapat menggunakan birokrasi yang telah ada. Dengan keadaan yang efektif, birokrasi dapat menjalankan roda pemerintahan meskipun dalam keadaan sering terjadinya penggantian kabinet, seperti di Italia dan Prancis.

Meskipun belum serasional dan seobjektif (berdasarkan hukum) dan baru berdasarkan orde yang sakral, mekanisme birokrasi ini juga telah dilaksanakan khususnya pada masa kerajaan-kerajaan di Indonesia, khususnya pada kerajaan-kerajaan Melayu. Mekanisme Birokrasi pemerintahan ini tergambar dari mekanisme pelaksanaan alat-alat kekuasaan negara pada masa itu. Untuk keperluan menganalisa nilai-nilai birokrasi pemerintahan pada masa kerajaan Melayu (Kerajaan Aceh), maka akan dibandingkan dengan birokrasi pemerintahan kerajaan Jawa.

Konsepsi raja pada kerajaan Jawa diilhami oleh agama Hindu dan Budha yang memandang raja sebagai Dewa Raja. Sebagai *Dewa Raja*, raja adalah sebagai penjelmaan dari Tuhan, maka segala perintah dan titahnya harus ditaati oleh rakyat. Dari pandangan ini raja sebagai pucuk pimpinan tertinggi dari kerajaan memiliki ciri-ciri dan sifat tinggi dan berkuasa secara otoriter. Otoritas raja ini juga berturut-turut dilegaskan kepada pejabat-pejabat dan alat-alat pemerintahan lainnya dibawahnya.

Sedangkan kerajaan Melayu yang berasaskan Islam tidak mengenal posisi Dewa Raja. Dengan interpretasi agama Islam pada waktu itu meskipun *Sultan* (raja) memiliki sifat magis dan dikeramatkan namun pengakuannya melalui pertimbangan legitimasi dan rasionalitas. Akibatnya kekuasaan raja tidak bersifat otoriter bahkan terkesan agak lemah. Artinya,

segala peraturan dan perintah yang dibuat oleh Sultan jika dipandang tidak sesuai dan merugikan kepada kepentingan kerajaan dan rakyat maka dapat ditolak atau tidak dindahkan. Kesan ini dapat ditunjukkan pada pemerintah kerajaan abad XVII, dimana jika Sultan mengadakan perjanjian dagang dengan kompeni asing seperti VOC dan lain-lain yang merugikan kerajaan dan rakyat, maka para Hulebalang (alat pemerintahan) pada waktu itu dapat menekan dan menghapuskan perjanjian-perjanjian tersebut (Onghokham, 1980).

Anggapan tentang kedudukan dan kekuasaan raja pada kedua macam kerajaan di atas memperlihatkan kontradiktif. Pada kerajaan Jawa tidak tercermin nilai demokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan, sedangkan pada pelaksanaan birokrasi pemerintahan kerajaan Melayu, nilai-nilai demokrasi mewarnai dan menjadi landasan dari pelaksanaan pemerintahannya.

Berbeda dengan kerajaan-kerajaan Jawa yang bercorak agraris, maka kerajaan-kerajaan Melayu, merupakan kerajaan yang bercorak kerajaan maritim dan dagang, sehingga yang merupakan tujuan Sultan beserta alat-alat kekuasaannya adalah bagaimana cara mempertahankan dan memperluas penguasaan terhadap perhubungan laut dan perdagangan. Oleh karena itu, pada kerajaan Jawa, kekayaan (harta, gaji dan kekayaan kerajaan lain) diperoleh dari pajak/upeti. Rakyat pada kerajaan Jawa dibebani oleh raja untuk membayar pajak kepada melalui alat pemerintahannya. Sedangkan pada kerajaan Melayu pemerintah kerajaan memperoleh uang dan kekayaan termasuk untuk membayar gaji berasal dari pajak ekspor dan impor barang dagangan yang melewati pelabuhan dan diperdagangkan di sana.

Raja di kerajaan Jawa memiliki alat kekuasaan yang disebut dengan *Priyayi*. *Priyayi* ini memiliki kekuasaan terhadap rakyat dan penduduknya diberi kekuasaan dan menguasai sejumlah cacah (keluarga petani) yang merupakan anggota kesatuan pajak (upeti maupun kerja bakti) dan merupakan kesatuan militer (ikut dalam peperangan). Para *Priyayi* inilah yang berwenang menarik *upeti* dari rakyat yang akan diberikan kepada raja. *Priyayi-Priyayi* ini juga memiliki pejabat-pejabat bawahan yang diangkatnya sebagai perantara-perantara sebelum rakyat sampai kepadanya. Apabila rakyat akan

melakukan hubungan dengan *Priyayi* atau ketua *Lungguh* (kumpulan dari cacah) untuk menyerahkan upeti dari para cacahnya, maka harus melewati lapisan pejabat-pejabat bawahan sebelumnya. Di dalam melewati pejabat-pejabat ini sampai pada *Priyayi* yang akan ditemui itu, maka rakyat tersebut harus memberikan "persen" untuk mereka masing-masing. Demikian pula, sudah menjadi ketentuan raja setiap seorang ketua *lungguh* akan memberikan upeti kepada raja harus melewati pejabat keraton dan dengan disertai "persen" (Soemarsaid, dalam Onghokham, 1980)

Berbeda dengan kerajaan Jawa di atas, pada kerajaan Melayu alat kekuasaan pemerintahan kerajaan dinamakan dengan Orang-Kaya (artinya Orang Daya atau Jaya = Pembesar/Pejabat). Orang-Kaya di Kerajaan Melayu ini tidak diperlengkapi dengan pejabat-pejabat bawahan yang banyak dan berlapis-lapis. Demikian pula, karena kerajaan Melayu tidak mendapatkan uang/kekayaan dari hasil menarik pajak *hupeti* dan pada rakyatnya, maka tugas *Orang-Kaya* ini tidak berhak untuk menarik pajak dan tidak berhak atas tenaga kerja rakyat setempat.

Kedua cara dalam perlakuan raja terhadap rakyat di atas, jelas sekali birokrasi pemerintahan kerajaan pada kerajaan Melayu tidak mengandung ikatan peodal sama sekali dengan rakyatnya. Sedang pada kerajaan Jawa ikatan yang terjadi antara raja dan rakyatnya dengan diwujudkan penumpukan kekayaan yang bersumber dari hasil pendapatan rakyat, menunjukkan ikatan yang peodal. Selain itu, dengan berlapis-lapisnya pejabat kerajaan yang harus ditemui yang masing-masing harus diberikan "Persen", sebelum menemui *Priyayi* ataupun raja menunjukkan bahwa budaya birokrasi yang berbelit-belit, ekonomi biaya tinggi korupsi (pungutan liar) mewarnai pelaksanaan birokrasi pemerintahan Jawa. Hal ini berbeda sekali dengan pelaksanaan birokrasi pemerintahan kerajaan Melayu yang tidak mengenal pemberian "persen" kepada pejabat pemerintahan (*Orang-Kaya*), bila mana akan menemui atau berhubungan dengan untuk melaksanakan sesuatu kepentingan.

KESIMPULAN

Berdasarkan sejarah pemerintahan kerajaan Melayu (Aceh) di atas ada beberapa nilai budaya Birokrasi Pemerintahan Melayu yang dapat digali,

Tabel 1. Perbandingan Birokrasi Pemerintahan Kerajaan Jawa dan Melayu

No	Birokrasi Pemerintahan Kerajaan Jawa	Birokrasi Pemerintahan Kerajaan Melayu
1.	Raja sebagai Dewa Raja, yaitu penjelmaan Desa. Segala perintah raja adalah benar dan harus ditaati, sehingga mencerminkan prinsip otoriter dan tidak demokratis.	Raja tidak sebagai penjelmaan Dewa. Semua perintah raja belum tentu benar dan dapat ditentang, sehingga mencerminkan prinsip demokrasi.
2.	Karena bentuk kerajaan agraris, rakyat dibebani dengan pajak (Upeti dan tenaga kerja), sehingga mencerminkan ikatan peodalisme antara raja dengan rakyatnya.	Karena bentuk kerajaan maritim dan dagang rakyat tidak dibebani sama sekali baik pajak maupun tenaga kerja. Sehingga ikatan antara raja dengan rakyatnya tidak bersifat peodalisme.
3.	Alat kekuasaan raja disebut <i>Priyayi</i> yang dibawahnya terdapat susunan pejabat yang berlapis-lapis. Sehingga mencerminkan kerumitan birokratis, ekonomi biaya tinggi dan terkesan korup dengan pemberian "persen" pada setiap jenjang jabatan.	Alat kekuasaan pemerintah disebut <i>Orang-Kaya</i> , yang dibawahnya tidak memiliki pejabat yang berlapis-lapis, yang tugasnya tidak memungut pajak (upeti dan tenaga kerja) dari rakyat. Sehingga mekanisme pelaksanaan birokrasinya tercemin sederhana dan rasional.

antarat lain prinsip demokratis, ikatan yang tidak peodal antara penguasa dan rakyat, prinsip birokrasi yang sederhana, tidak berbelit-belit dan tidak membuka peluang untuk melakukan perbuatan korupsi (pungutan liar). Namun demikian, tidak tertutup kemungkinan banyak lagi nilai-nilai budaya birokrasi pemerintahan yang dapat digali pada khasanah dan sejarah pemerintahan kerajaan-kerajaan Melayu lainnya ini.

Apabila diperhatikan, nilai-nilai budaya birokrasi di atas sebagian besar juga merupakan prinsip-prinsip yang diajarkan dan diterapkan oleh birokrasi modern yang bercirikan rasionalitas pada sebagian besar bangsa dan negara di dunia hingga saat ini. Hal ini menunjukkan betapa tingginya peradaban masyarakat/bangsa Melayu yang telah memiliki nilai-nilai budaya pemerintahan modern seperti itu pada zamannya.

Nilai-nilai budaya birokrasi Pemerintahan Melayu di atas nampaknya bagi Birokrasi Pemerintahan Republik Indonesia sudah bukan merupakan barang baru lagi. Prinsip ini sudah dikenalkan oleh para pakar dan diterapkan pada pada lembaga-lembaga pemerintahan. Akan tetapi, sampai saat ini praktek pelaksanaannya belum sesuai dengan yang diharapkan. Pada era reformasi politik, ekonomi, sosial dan budaya saat ini sangat relevan dan sudah selayaknya prinsip-prinsip dan nilai-nilai budaya birokrasi pemerintahan yang

diajarkan oleh budaya Melayu untuk diefektifkan pelaksanaannya.

DAFTAR RUJUKAN

- Garna, Y.K. 1994. *Tantangan Masa Depan: Strategi Budaya dan Dinamika Sosial terhadap Pelayanan Masyarakat*. Makalah Diskusi Panel Dalam rangka HUT LAN Perwakilan Bandung.
- Geertz, C. 1973. *The Interpretation of Cultures*, Alfred A. Knoff. New York.
- Koentjaraningrat. 1974. *Pengantar Antropologi*. Jakarta: Aksara Baru.
- Kumoro tomo, W. 1992. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ong Hokham. 1980. *Sejarah Pembesar di Indonesia*. Dalam "Prisma", No. 10 Oktober 1980. Jakarta.
- . 1983. *Tradisi dan Korupsi*. Dalam "Prisma". No. 2, Februari 1983. Jakarta.
- Rose, Arnold, M. 1967. *Sociology, The Study of Human Relation*. Alfred A. Knoff. New York.
- Suryawikarta, B. 1993. *Prospek Administrasi Negara Republik Indonesia dalam memasuki PJPT II*. Materi mata kuliah Program Pasca Sarjana Unpad, 1993.
- Sunoto, 1993. *Aspek manusia dalam Analisis Organisasi: Dasar Pemikiran dan Implikasi Metode Penelitian*.

Dalam "Membangun Martabat manusia", Sofian Efendi, dkk (ed). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Santoso, P.B. 1993. *Pembenahan Aparatur Birokrasi*, dalam harian "Suara Pembaharuan". Jakarta. 26 Juli 1993

Tampubolon, U. 1976. *Kultur Administrasi*. Dalam Prisma.