

## **PERUBAHAN KEDUDUKAN DAN KEKUASAAN BUPATI DI PRIANGAN PADA TAHUN 1800-1916**

**Yulia Sofiani**

Pendidikan Sejarah FKIP Universitas Siliwangi, Jl. Siliwangi No.24 Tasikmalaya Jawa Barat

email: yuliasofiani@unsil.ac.id

### **Abstrak**

Bupati di Priangan pada tahun 1800-1916 berperan sebagai pemimpin tradisional sekaligus pegawai pemerintah kolonial. Sebagai pemimpin tradisional, ia harus bersikap dan bertindak dalam ikatan feodal. Sebagai aparat pemerintah kolonial, ia harus menjalankan fungsi dan perannya secara legal-rasional. Peran ganda itu sangat dilematis bagi bupati, ia harus patuh terhadap perintah pemerintah kolonial sebagai atasannya, tetapi sebagai pemimpin pribumi ia harus melindungi rakyatnya. Pemerintah kolonial menyadari bahwa bupati tidak mungkin diabaikan dari percaturan politik kolonial. Untuk mengikat bupati, maka pemerintah kolonial memberikan imbalan berupa kedudukan, kekuasaan, dan kekayaan. Pemerintah kolonial sengaja menganugerahkan simbol-simbol dan atribut-atribut kebesaran kepada bupati. Tindakan itu menambah wibawa bupati sekaligus memperkuat kharisma dan legitimasi bupati sebagai penguasa daerah dan pemimpin tradisional. Kepentingan pemerintah kolonial dan pejabat pribumi yang tumpang tindih dapat diartikan sebagai benturan antara birokrasi legal-rasional dengan otokrasi tradisional. Di satu sisi, pemerintah kolonial berusaha menerapkan birokrasi modern yang berdasarkan kewenangan legal-rasional, tetapi di sisi lain justru mempertahankan kekuasaan tradisional.

**Kata Kunci:** Kedudukan, Kekuasaan, Bupati Priangan

### **Abstract**

The Regent of Priangan in 1800-1916 is a traditional leader as well as a colonial government employee. As a traditional leader, bupati must behave and act in feudal ties. As a colonial government apparatus, bupati must perform its functions and roles legally-rationally. The dual role is dilemmatic for the bupati, because must obey the command of the colonial government as his superiors, but as indigenous leader he must protect his people. The colonial government realized that the bupati could not be ignored from the colonial political scene. To bind the bupati, the colonial government gave a reward of position, power, and wealth. The colonial government deliberately conferred symbols and attributes of greatness to the bupati. The act adds to the authority of the bupati while strengthening the charism and the legitimacy of the bupati as regional rulers and traditional leaders. The interests of colonial government and overlapping indigenous officials can be interpreted as a clash between legal-rational bureaucracies and traditional autocracies. On the one hand, the colonial government tried to apply modern bureaucracy based on rational-legal authority, but on the other hand it retained traditional power.

**Keywords:** Position, Power, The Priangan's Regents

### **PENDAHULUAN**

Priangan merupakan salah satu wilayah kekuasaan di Pulau Jawa yang berada di dalam kekuasaan asing, yaitu

VOC dan kemudian pemerintah kolonial Belanda. Pasca perjanjian 19-20 Oktober

1667, Mataram menyerahkan Priangan termasuk Galuh kepada VOC sebagai balas jasa. VOC tidak mencampuri urusan politik pribumi karena hal itu merupakan tanggung jawab para kepala pribumi (bupati). VOC menuntut pengakuan kedaulatan dari bupati dengan cara melarang mereka mengadakan hubungan politik dan atau dagang dengan pihak lain, tetapi melibatkan bupati dalam jaringan eksploitasi ekonomi, yaitu sebagai agen yang bertugas mengumpulkan dan menyerahkan tanaman perdagangan yang jumlah, jenis, dan harganya telah ditentukan oleh VOC (Burger, 1970: 98).

Pasca kebangkrutan VOC, seluruh wilayah kekuasaannya diambil alih oleh pemerintah kolonial Belanda. Kabupaten-kabupaten sebagai salah satu bagian di dalamnya serta merta menjadi "bawahan" pemerintah kolonial. Kedudukan dan kekuasaan bupati mengalami pasang surut seiring dengan berubahnya kebijakan pemerintah kolonial yang menjadi atasannya. Pada pertengahan kedua abad XXI, pemerintah kolonial semakin gencar melakukan usaha pembentukan birokrasi legal-rasional. Bupati adalah orang pertama yang merasakan langsung akibat kebijakan itu. Secara berangsur-angsur kedudukan bupati sebagai penguasa daerah yang otonom berubah menjadi pegawai pemerintah kolonial.

Ikatan feodal bupati dengan rakyat merupakan hal yang penting dalam jaringan pemerintahan kolonial. Para pejabat colonial tidak memiliki akses terhadap rakyat pribumi, sementara bupati memiliki keterikatan khusus dengan rakyatnya. Bupati adalah pejabat pribumi yang mengetahui secara pasti situasi dan kondisi rakyatnya. Faktor tersebut menjadi alasan pemerintah kolonial menjadikan bupati sebagai perantara (*middle man*) dengan rakyat, sekaligus menjadi perpanjangan tangan dalam memobilisasi rakyat pribumi untuk menanam tanaman perdagangan.

Kedudukan dan kekuasaan bupati pada masa pemerintahan kolonial mengalami pasang surut. Bupati diangkat sebagai pegawai pemerintah dan ditempatkan dalam kerangka kerja yang diawasi secara ketat oleh pemerintah pusat. Pemerintah kolonial berupaya menyingkirkan bupati dari percaturan politik kolonial, tetapi selalu gagal karena terganjal oleh budaya feodalistik yang telah berakar kuat. Kenyataan tersebut membuat pemerintah kolonial meninjau ulang kebijakan untuk mengesampingkan bupati dari percaturan politik kolonial. Besarnya campur tangan pemerintah kolonial terhadap kehidupan pejabat pribumi telah menyebabkan berbagai benturan dalam kehidupan bupati. Di satu sisi, bupati harus mempertahankan wibawanya dan memelihara simbol kebesaran yang menjadi identitasnya, sementara di sisi lain harus menerima kenyataan bahwa kedaulatannya sebagai pemimpin politik semakin merosot.

## **METODE PENELITIAN**

Pokok permasalahan penelitian ini adalah memahami perubahan kekuasaan dan kedudukan bupati di Priangan pada tahun 1800 hingga 1916, terutama setelah kekuasaan mereka menjadi bagian dari birokrasi kolonial. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang bertujuan untuk memahami perubahan kekuasaan dan kedudukan bupati di Priangan pada tahun 1800 hingga 1916, terutama setelah kekuasaan mereka menjadi bagian dari birokrasi kolonial. Untuk mendapatkan gambaran yang utuh, menyeluruh, dan menghasilkan eksplanasi historis yang memadai, penelitian ini memerlukan kajian historis yang diakronis dan analisis sinkronis. Pendekatan struktural (antropologi budaya, sosiologi, dan politik) akan membantu memfokuskan pada struktur sebagai inti suatu perubahan, sedangkan pendekatan

historis digunakan untuk melihat segi proses yang akan menghasilkan asumsi.

Data kualitatif bersumber pada pustaka dan dokumen yang dikumpulkan dengan metode studi pustaka dan studi dokumen. Data tersebut dianalisis dengan prinsip analisis kualitatif untuk kemudian diinterpretasi hingga siap disajikan dalam suatu historiografi,

Struktur masyarakat tradisional yang masih tersisa dalam masyarakat bupati, analisis gaya hidup, dan aspek-aspek kultural masyarakat dapat digambarkan dengan bantuan pendekatan antropologi budaya. Hubungan status dengan kekuasaan, hubungan-hubungan sosial, permasalahan birokrasi dan otoritas, dan cara-cara bupati memperoleh kekuasaannya dapat diperjelas dengan bantuan pendekatan sosiologi dan politik.

Kedudukan dan kekuasaan bupati mengalami pasang surut, terutama karena berkembangnya kekuasaan kolonial. Kekuasaan bupati sebagai kepala daerah dibatasi oleh pemerintah kolonial, sehingga yang bertahan dari kekuasaan bupati hanya kekuasaan tradisionalnya. Pemberian berbagai gelar dan tanda jasa oleh pemerintah kolonial justru semakin memperkuat kekuasaan tradisional bupati.

Bupati adalah pemegang kekuasaan tertinggi di kabupaten yang memiliki otoritas tradisional sekaligus otoritas legal. Budaya politik tradisional itulah yang menjadi sandungan utama gagalnya usaha pemerintah kolonial mewujudkan sistem birokrasi legal-rasional dalam struktur pemerintahan pribumi.

Bupati memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai kepala daerah dan sebagai pemimpin tradisional. Di satu sisi, ia dikuasai oleh pemerintah kolonial, hubungan mereka adalah bawahan dan atasan. Di sisi lain, ia menguasai rakyat pribumi, sehingga hubungan yang terjalin karena ikatan feodal itu adalah tuan dan hamba. Perubahan kebijakan kolonial

telah mengakibatkan benturan dalam kehidupan bupati yang menimbulkan konflik pengharapan dan motivasi para bupati.

Perubahan pola politik kolonial dari konservatif menjadi liberal telah memperluas pengaruh modernitas dalam kehidupan masyarakat pribumi. Pendidikan Barat adalah salah satu alat yang digunakan dalam rangka mencapai modernitas. Pendidikan telah menciptakan inovasi, yaitu tumbuhnya benih-benih progresif dalam kehidupan kabupaten. Suatu kelas baru tumbuh dalam masyarakat pribumi, yaitu kelas elite pendidikan yang dibutuhkan dalam mekanisasi administrasi pemerintahan. Secara perlahan jabatan-jabatan dalam pemerintahan yang awalnya didominasi keluarga bupati mulai dipegang oleh keluarga non bupati.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Priangan menjadi daerah pertama yang berhasil dikuasai oleh VOC dan kemudian pemerintah kolonial disusul oleh Pesisir Utara, dan akhirnya pada tahun 1830 Belanda berhasil menguasai seluruh Jawa. Belanda mengembangkan kekuasaannya melalui berbagai kontrak yang disepakati dengan para penguasa pribumi. Belanda tidak segan-segan bersikap luwes, yaitu menyesuaikan diri dengan keadaan tradisi pribumi yang telah mapan. Belanda dengan sengaja memperkuat posisi bupati yang secara otomatis mempertahankan hierarki sosial masyarakat pribumi. Belanda melindungi feodalisme yang telah ditanamkan oleh Mataram kepada bupati karena dapat menjamin otoritas tradisional bupati terhadap rakyatnya. Belanda melihat bahwa ikatan feodal (*feodale gebondenheid*) antara bupati dengan rakyatnya sebagai alat penting yang bisa dimanfaatkan untuk mendukung eksploitasi kolonial.

Pemerintah Belanda harus mampu menyesuaikan diri dengan keadaan yang ada. Birokrasi pribumi dibiarkan bersifat

dualistik, yaitu memiliki otoritas tradisional sekaligus legal-rasional. Kebijakan mempertahankan budaya feodal telah memberikan kesempatan kepada budaya kebangsawanan di masa lalu untuk dipertahankan, walaupun mengalami penyesuaian dengan perkembangan zaman dan kemampuan pendukungnya (Kartodirdjo dan Hatmosubrobo, 1986: 19-20).

Pejabat VOC pada umumnya tidak mengetahui kondisi lapangan yang sebenarnya. Akses mereka terhadap rakyat pribumi sangat terbatas, sehingga memerlukan perantara yang handal dan terpercaya. Bupati adalah orang yang paling mengetahui tradisi dan kondisi rakyatnya, maka bupati adalah sosok yang tepat menjadi perantara dengan rakyat pribumi. Sebagai imbalannya, kedudukan, kekuasaan, dan hak-hak istimewa bupati dijamin, begitu pula struktur sosial-politik pribumi dilindungi. Bupati dilarang berhubungan secara politik dan atau dagang dengan pihak lain. Kesepakatan itu menjamin bupati tetap memiliki otoritas penuh dan memerintah secara otonom.

VOC tidak mengusik wilayah politik dan pemerintahan bupati, termasuk kewajiban dan haknya. Bupati tetap berkewajiban memerintah dan melindungi rakyat, mengadili, dan memelihara ketertiban, keamanan, serta ketertiban wilayahnya. VOC juga tidak mengusik *privileges* (hak-hak istimewa) bupati, yaitu hak pemilikan atas tanah, penguasaan pengabdian dari rakyat, pemungutan pajak (hasil bumi, tenaga kerja, dan uang), hak perburuan dan perikanan, dan penentuan hukum kecuali pidana mati. (Lubis, 1998: 72; Atmadja, 1936: 59).

VOC mulai melanggar kesepakatan dengan mengusik otoritas bupati dengan cara ikut campur dalam pemerintahan kabupaten. Hak bupati dalam bidang peradilan, terutama hukum pidana diambil alih. VOC juga mengambil hak bupati atas pemilikan tanah, bupati

diwajibkan membayar sewa berupa penyerahan hasil tanaman perdagangan. Pasca VOC bangkrut, kekuasaannya diambil alih kerajaan Belanda dan diserahkan kepada pemerintah kolonial. Di bawah pemerintahan kolonial, otoritas bupati semakin merosot. Bupati hanya berhak mengurus pertanian, peternakan, keamanan, kesehatan, pemeliharaan jalan, pengumpulan pajak, dan mengamati perkembangan Islam. Bupati dikucilkan dalam pengambilan keputusan pemerintahan, sehingga mereka terjebak ke dalam status figur belaka.

Wilayah kekuasaan Mataram di luar Kuthagara dan Nagragung adalah Mancanegara Kilen, Mancanegara Wetan, Pesisir Kilen, dan Pesisir Wetan (Sutjipto, 1982: 6). Priangan adalah salah satu wilayah yang berada di Mancanegara Kilen, terdiri dari beberapa kabupaten mandiri yang dipimpin oleh mantri agung (*ministeriales*) atau bupati yang wajib mengabdikan kepada raja Mataram (Kartodirdjo, 1988: 171).

Para bupati Priangan berada di bawah kekuasaan raja Mataram, tetapi berkuasa penuh atas rakyatnya. Mereka dipimpin oleh seorang wedana bupati yang diangkat langsung oleh raja Mataram, yaitu Rangga Gempol. Sebagai bawahan Mataram, mereka wajib menyerahkan upeti kepada raja Mataram, terutama pada perayaan Garebeg (Moertono, 1985: 97; Soeratman, 2000: 141). Kewajiban lainnya adalah membuat koloni baru yang penduduknya didatangkan dari Jawa. Misalnya Penduduk Wirasaba (Mojoagung) ditempatkan di daerah Bojonglopan, sedangkan penduduk Banyumas ditempatkan di daerah Rancah (Ekadjati, 1982: 28).

Priangan tidak luput dari kebijakan reorganisasi wilayah yang ditetapkan oleh raja Mataram. Tahun 1641, Priangan dipecah menjadi empat kabupaten, yaitu Bandung, Parakanmuncang, Sumedang, dan Sukapura. Kabupaten Galuh dipecah menjadi lima kabupaten, yaitu

Imbanagara, Bojonglopang, Utama, Kawasen, dan Banyumas. Tidak berselang lama, kabupaten Utama dilebur ke dalam wilayah kabupaten Bojonglopang.

Reorganisasi wilayah Priangan oleh Mataram terus berlanjut. Tahun 1645, Amangkurat I membagi wilayah Priangan menjadi dua belas *ajeg* (kabupaten) yang masing-masing dipimpin oleh seorang bupati (van Rees, 1867: 25). Tahun 1674, Mataram memecah Galuh menjadi tiga kabupaten, yaitu Imbanagara, Kertabumi, dan Kawasen. Tahun 1684, kabupaten Kertabumi yang dipimpin oleh Panatayuda berganti nama menjadi Bojonglopang. Daerah pantai selatan dan Nusa Kambangan dimasukkan ke dalam kabupaten itu. Masih pada tahun yang sama, Mataram memindahkan Panatayuda ke Karawang dan membagi dua wilayah kabupaten Bojonglopang. Separuh wilayahnya (bagian barat) digabungkan kembali dengan kabupaten Imbanagara, sedangkan sisanya (bagian timur) diberikan kepada Adipati Wirabangsa (namanya kembali menjadi Kertabumi). Sementara itu, wilayah kabupaten Imbanagara bertambah dengan masuknya daerah Manonjaya (awalnya daerah ini merupakan bagian dari kabupaten Sukapura).

Mataram menetapkan bahasa Jawa sebagai bahasa resmi pemerintahan di seluruh daerah kekuasaannya, termasuk Priangan. Tidak heran jika sebagian besar bupati dan kaum *menak* Priangan dapat berbahasa Jawa. Mataram juga mempertahankan hak istimewa bupati, yaitu hak kepemilikan atas tanah, penguasaan atas pengabdian dari penduduk, hak atas hukum, dan hak memungut pajak dari rakyat, baik berupa uang, barang, atau tenaga.

Priangan sangat jauh dari Mataram, sehingga kontrol Mataram terhadap Priangan relatif lemah. Pengaruh raja Mataram terhadap bupati Priangan relatif kecil, sehingga ikatan di antara mereka

tidak cukup kuat. Jarak yang jauh dan komunikasi yang terbatas menyebabkan para bupati Priangan cenderung berkuasa secara otonom. Pada abad 17, VOC Mataram menyerahkan Priangan kepada VOC sebagai balas jasa membantu menyelesaikan permasalahan yang terjadi di Mataram. VOC mengangkat bupati-bupati Priangan menjadi bawahannya, dan sejak 15 Nopember 1684 mendapatkan Acte van Aanstellingen (Schrieke, 1974: 59-62).

Bupati adalah agen VOC yang bertugas menyerahkan tanaman perdagangan sesuai dengan kuota yang ditentukan oleh VOC, di antaranya adalah lada, kopi, cengkih, *tarum*, dan kapas. Pemerintah kolonial mempertahankan penanaman *tarum* di kabupaten Galuh hingga tahun 1862 (Ali, 1973: 117). Jenis *tarum* yang ditanam di kabupaten Galuh adalah *tarum kembang* atau *tarum siki*. Pemilihan jenis *tarum* tersebut didasarkan pada masa tanam yang pendek, cepat tumbuh, berakar kuat, hasilnya banyak, dan dikenal secara luas oleh rakyat pribumi. *Tarum* tidak ditanam di sawah atau lahan pertanian penduduk, melainkan di tanah-tanah yang tidak dipakai untuk pertanian yang umumnya terletak di pedalaman.

Bupati sebagai pemegang kekuasaan lokal adalah sosok yang tepat menjadi perantara VOC dengan rakyat pribumi. Bupati memiliki pengaruh besar terhadap rakyat dan mengetahui secara pasti tradisi serta kondisi rakyatnya. Pengaruh bupati yang besar terhadap rakyatnya dimanfaatkan oleh VOC untuk kepentingan eksploitasi ekonomi. VOC tidak segan-segan mengikat diri dengan bupati, karena di dalam ikatan itu mereka melihat kelangsungan masa depannya.

VOC adalah sebuah badan dagang yang berorientasi dan memprioritaskan masalah ekonomi. Pejabat VOC hanya menentukan kebijakan ekonomi, sedangkan pelaksanaannya diserahkan kepada bupati yang lebih mengetahui keadaan di lapangan. VOC membiarkan

bupati memerintah daerahnya secara otokratis dengan imbalan pengakuan kedaulatan dari bupati. Hak istimewa dan fungsi bupati dibiarkan utuh, bupati dibiarkan menjalankan kehidupan sesuai dengan tradisinya, termasuk gaya hidupnya. Bahkan lebih jauh lagi, VOC melindungi struktur politik dan sosial masyarakat pribumi.

Bupati mendapat *cultuurprocenten* sebagai imbalan atas tugasnya menjadi agen perdagangan VOC. *Cultuurprocenten* adalah pendapatan terbesar di samping penghasilan resmi bupati (Sutherland, 1983: 7). Eksploitasi ekonomi yang semakin intensif secara tidak langsung membuat kehidupan bupati yang megah dan mewah semakin bergelombang dengan kemewahan. Menjelang keruntuhan VOC, bupati menikmati kekuasaan yang besar dan gaya hidup yang mewah seperti bangsawan feodal. Salah satu bukti kebesarannya, bupati memiliki pengiring dan pelayan dalam jumlah yang besar. Sistem monopoli dan pemerintahan tidak langsung yang diterapkan oleh VOC memberikan kesempatan kepada bupati untuk menjalankan kekuasaan otonomi yang jauh lebih besar dibandingkan dengan para leluhurnya, sehingga memberikan peluang kepada mereka untuk memperkuat diri (Kartodirdjo, 2001: 33).

Campur tangan VOC terhadap urusan politik dan pemerintahan kepala pribumi semakin besar pada tahun-tahun berikutnya (Nataatmadja, : 160-161). VOC menghapuskan hak bupati atas pemilikan tanah, sehingga bupati harus membayar sewa kepada VOC berupa penyerahan tanaman perdagangan. Penghasilan bupati semakin berkurang, bahkan beberapa bupati terbelit hutang kepada VOC karena harus membiayai kehidupan mewahnya. VOC bangkrut pada tahun 1799, kekuasaannya diambil alih oleh Republik Bataaf untuk dijadikan daerah administrasi pemerintah kolonial Hindia Belanda. Seperti VOC,

pemerintah kolonial menerapkan sistem pemerintahan tidak langsung, yaitu menyerahkan urusan politik pribumi kepada para bupati.

Posisi bupati pada dasarnya dipertahankan, setidaknya hingga sebelum Daendels menjadi Gubernur Jenderal Hindia Belanda. Daendels menghendaki adanya pengawasan ketat terhadap administrasi dan keuangan, sehingga ia melakukan perombakan terhadap struktur birokrasi kolonial. Bupati yang menjadi salah satu mata rantai birokrasi kolonial tidak luput dari perombakan itu. Posisi dan status bupati mengalami perubahan besar di tangan Daendels. Bupati diangkat sebagai pegawai pemerintah, hak serta kewajibannya ditentukan secara jelas, dan mereka digaji untuk jasa-jasanya. Hak bupati atas kepemilikan tanah, jaminan kerja wajib, dan penarikan pajak diturunkan jumlahnya, sedangkan prinsip pewarisan jabatan dihilangkan sama sekali.

Bupati menjalankan kekuasaannya di bawah seorang *Prefect* yang ditempatkan di setiap kabupaten. Setiap surat resmi yang dikeluarkan oleh bupati harus dibubuhi stempel negara. Daendels juga berusaha memisahkan bupati dari desa-desanya. Hak bupati untuk memungut pajak dari rakyat dihapuskan, sebagai gantinya bupati mendapat gaji (van Rees: 117). Kedudukan bupati semakin merosot setelah Daendels melakukan reorganisasi Priangan (Kusumah, 1961: 86), yaitu membagi Priangan menjadi *Jaccatrasche en Prianger-Bovenlanden* (daerah surplus tanaman kopi, terdiri dari Priangan Barat, Priangan Tengah, dan Jakarta), dan *Chirebonshce-Priangerlanden* (daerah minus tanaman kopi, terdiri dari Cirebon dan Priangan Timur, yaitu Galuh, Limbangan, Sukapura, dan Cirebon). Kabupaten Galuh dipecah menjadi kabupaten Cibatu, Imbanagara (708 jiwa), Utama, Kawasen (605 jiwa), dan Bojong Lopang (20 jiwa dan 10 desa).

Luas wilayah kabupaten Galuh kurang lebih 1.185, 4 km persegi, atau kira-kira 16,34 % luas wilayah Keresidenan Cirebon yang dihuni oleh 350.000 jiwa.

Penghapusan dan penggabungan beberapa kabupaten sebagai dampak Reorganisasi Priangan semakin memperburuk keadaan bupati. Kabupaten Utama, Imbanagara, dan Cibatu digabungkan menjadi kabupaten Galuh. Bupati bupati Imbanagara diangkat sebagai bupati, sedangkan bupati Utama dan Cibatu diberhentikan. Bupati Imbanagara harus menanggung utang kabupaten sebesar f. 58.750. Kekuasaan para bupati di daerah minus tanaman kopi semakin berkurang bahkan hilang, terutama setelah terjadinya pemutasian dan pemberhentian terhadap bupati yang kadang-kadang disebabkan oleh alasan yang sepele (Ekadjati, 1977: 241).

Raffles menghendaki adanya suatu efisiensi, sehingga ia keluar dari tradisi VOC yang dianggapnya sebagai suatu hambatan. Raffles tetap mempertahankan penanaman wajib karena hasilnya sangat diperlukan untuk mengisi kas negara (Kartodirdjo, 1972: 5; Oey, 1997: 44). Raffles menganggap ikatan feodal adalah hambatan terbesar bagi birokrasi modern, sehingga tidak ada jalan lain kecuali menghapuskannya. Raffles membebaskan rakyat dari pembayaran pajak *in natura* dan kerja wajib, sebagai gantinya mereka harus membayar pajak dengan uang. Raffles menganggap bahwa bupati tidak lebih dari pegawai pemerintah yang harus ditempatkan berada di bawah Residen. Raffles menempatkan seorang Asisten Residen dan pejabat pengawas pendapatan tanah di setiap kabupaten untuk mendampingi bupati. Asisten Residen itulah yang akhirnya lebih berperan memerintah dari pada bupati, sedangkan bupati hanya berperan sebagai pejabat polisi yang bertugas mengawasi keamanan daerahnya.

Kebijakan-kebijakan yang dicanangkan oleh Daendels dan Raffles

telah menyebabkan kekuasaan dan kehormatan bupati merosot hingga titik terendah (Schrieke, 1955: 38). Kebijakan pemerintah kolonial berhasil mengubah posisi dan status bupati, tetapi gagal menciptakan perubahan mendasar dalam struktur kekuasaan tradisional. Pemerintah kolonial tidak dapat memisahkan bupati dari rakyatnya karena ikatan feodal di antara mereka terlanjur mengakar. Kuatnya struktur tradisional dan birokrasi feodalistik adalah penyebab utama gagalnya pemerintah kolonial dalam menghapuskan hak-hak feodal bupati.

Gubernur Jenderal van der Capellen lebih jeli melihat kenyataan di tanah jajahan, ia sadar bahwa bupati adalah bagian yang tidak terpisahkan dari politik eksploitasi kolonial. Bupati adalah penguasa tunggal kabupaten yang tidak tergantikan oleh pejabat Belanda manapun, sehingga kebijakan mengurangi hak dan kekuasaan penguasa pribumi adalah tindakan yang kurang bijaksana. Pemerintah kolonial sepantasnya dan seharusnya mengimbangi dukungan bupati terhadap politik kolonial dengan imbalan berupa perlindungan, materi, dan kehormatan.

Kegagalan Sewa Tanah memberikan pelajaran sekaligus mengilhami Gubernur Jenderal Van den Bosch untuk menerapkan suatu konsep baru yang dinamakan Sistem Tanam Paksa. Atas campur tangan bupati, pemerintah kolonial dapat menguasai tanah dan tenaga rakyat. Untuk mencapai tujuan politik eksploitasi kolonial, tidak ada jalan lain kecuali memobilisasi rakyat pribumi secara besar-besaran melalui bupati.

Jumlah *cultuurprocenten* semakin menggiatkan bupati memobilisasi rakyatnya untuk bekerja maupun menyerahkan tanahnya. Tanam Paksa telah memberikan keuntungan bersih yang diserahkan ke negara induk sebesar f. 823.000.000 (Clive, 1984: 249-250 dan 309). Sejak Sistem Tanam Paksa di

terapkan di Hindia Belanda, bupati mendapatkan banyak pemasukan. Kekayaan mereka bertambah, sehingga dapat menyelenggarakan kehidupan mewah dan megah. Kontras dengan kemakmuran para bupati, rakyat pribumi semakin menderita karena harus memikul beban tanam paksa yang berat. Pemerintah kolonial menawarkan kepada bupati untuk mengganti kepemilikan tanahnya dengan peningkatan subsidi keuangan. Subsidi sebesar f.300 hingga f.500 membuat bupati semakin tergantung kepada pemerintah kolonial. Jika saja bupati menolak subsidi tersebut, sangat mungkin kelak mereka akan menjadi *menak* pemilik tanah. Sebagian besar bupati menerima tawaran itu karena tanah dianggap tidak bernilai jika tidak digarap oleh petani. Pada masa pemerintahan van den Bosch wibawa bupati naik, bahkan bupati berkuasa secara semi otonom (Clive, 1984: 297).

Tidak semua pejabat Belanda sependapat dengan kebijakan pengukuhan kembali kekuasaan dan kedudukan bupati. Beberapa Residen tetap memandang rendah, mengabaikan begitu saja, bahkan mengucilkan bupati dalam setiap kegiatan pemerintahan. Bupati dianggap sebagai sesuatu yang berlebihan dan tidak dibutuhkan lagi dalam roda pemerintahan. Pemerintah Batavia segera menanggapi hal itu dengan mengeluarkan peraturan bagi para pejabat Belanda agar menghormati dan bersikap sopan kepada bupati. Pejabat Belanda yang membangkang akan diberi sanksi, tidak dipromosikan, atau bahkan dimutasikan. Pemerintah Batavia menyadari bahwa di tangan *volkschoofden* itulah kekuasaan politik yang sebenarnya berada (Ong, 1984: 233/XIX).

Van den Bosch memiliki beberapa alasan mempertahankan bupati dalam politik eksploitasi kolonial. Penarikan pajak oleh bupati dalam sistem ekonomi tradisional adalah hal biasa, sehingga rakyat tidak akan keberatan jika bupati

memobilisasi mereka untuk menanam tanaman perdagangan. Rakyat patuh kepada bupati dan dengan adanya campur tangan bupati rakyat tidak akan membangkang kepada pemerintah kolonial. Pemerintah kolonial dapat menghemat anggaran belanja negara karena tidak mengeluarkan biaya besar untuk mengurus seluruh pembiayaan tanah jajahan, termasuk gaji bupati dan pejabat pribumi lainnya.

Faktor keturunan sangat berpengaruh terhadap kepatuhan dan ketaatan rakyat. Jabatan bupati diwariskan kepada putra tertua bupati dari *garwa padmi* yang keturunan *menak*, jika tidak ada maka diwariskan kepada putra bupati dari *garwa alit*. Terkadang pemerintah kolonial menyetujui jabatan bupati diturunkan dari kakek kepada cucu, kakak kepada adik, atau mertua kepada menantu.

Cara pandang pemerintah kolonial terhadap bupati sesungguhnya sangat sederhana. Hal terpenting adalah bahwa pejabat yang duduk dalam birokrasi pribumi adalah elite politik yang dengan otoritas tradisionalnya dapat menjadi perantara pemerintah kolonial dengan rakyat pribumi. Pemerintah kolonial tidak mempermasalahkan di luar hal itu, termasuk prinsip pewarisan jabatan. Justru tradisi itu merupakan bagian otoritas tradisional yang menjamin ikatan feodal bupati dengan rakyat yang dapat dimanfaatkan untuk kesuksesan eksploitasi kolonial.

Pendapatan bupati mengalami penurunan setelah Tanam Paksa dihapuskan pada tahun 1870 (Vlekke, 1959: 306), meskipun pemerintah kolonial telah menaikkan gajinya. Gaji bupati dinaikkan hampir menyamai gaji Residen. Selain gaji, pemerintah kolonial memberikan tunjangan yang relatif besar, dan tanah (sawah) *kalungguhan* atau *bengkok* yang luasnya hingga ribuan *bau*. Upaya pemerintah kolonial memberantas penarikan upeti dari rakyat oleh pejabat pribumi semakin memperparah kondisi



keuangan bupati. Campur tangan pemerintah kolonial dalam kehidupan politik pribumi semakin intensif, pengawasan terhadap pejabat pribumi semakin diperketat. Akhirnya bupati terpojok menjadi status figur semata tanpa memiliki kekuatan memerintah.

Pemerintah kolonial mengungkap pendidikan sebagai alat untuk mewujudkan birokrasi modern. Bupati sebagai salah satu mata rantai birokrasi kolonial selayaknya mendapatkan pendidikan formal agar mampu melaksanakan tugasnya secara profesional. Para putra bupati harus mendapatkan pendidikan Barat, terutama yang dicalonkan untuk menjabat suatu jabatan dalam pemerintahan.

Politik Etis membawa dampak besar dalam bidang pendidikan, yaitu semakin banyaknya sekolah-sekolah yang didirikan di Hindia Belanda. Pendidikan Barat yang semakin berkembang pada abad 20 telah melahirkan kelas baru yaitu elite pendidikan yang disebut *menak* baru. Berbekal ijazah OSVIA, *menak* baru menjadi *ambtenaar* dalam pemerintahan pribumi, dokter, mantri kesehatan, atau guru. Tidak seperti keturunan *menak* lama yang mendapat fasilitas kemudahan, *menak* baru harus berjuang keras untuk mencapai kedudukan tinggi. Kesenjangan itu sering membuat *menak* baru menyerang *menak* lama (biasanya melalui surat kabar) yang akhirnya berujung konflik. Untuk mengatasinya, pemerintah kolonial mengeluarkan peraturan khusus tentang persyaratan menjadi calon bupati.

Mengingat tugas bupati semakin berat dan kompleks, maka faktor keturunan dan asal-usul calon bupati tidak lagi menjadi syarat utama, justru faktor kepandaian, kecakapan, kerajinan, dan kesetiaan yang lebih diutamakan. Calon bupati harus berpendidikan *ambtenaar* pribumi, telah menjadi patih atau *wedana* minimal selama dua tahun dengan prestasi yang sangat memuaskan

dan mampu berbicara dalam bahasa Belanda. *Menak* lama keberatan dengan persyaratan baru itu karena membuka kesempatan bagi *santana* dan *cacah* masuk ke dalam kepangrehprajaan. Menanggapi hal itu, pemerintah kolonial mengeluarkan peraturan pemerintah yang intinya memberikan prioritas pertama kepada putra dan kerabat bupati untuk diangkat menjadi bupati.

Berkembangnya pendidikan selain komunikasi, urbanisasi, dan transportasi menjadi faktor penyebab tingginya mobilisasi sosial yang pada akhirnya menimbulkan perubahan sosial. Di dalam situasi itu tidak dapat dihindari lagi kedudukan bupati sebagai benteng kekuasaan tradisional mengalami keruntuhan secara perlahan-lahan. Meskipun kekuasaan, kedudukan, kekayaan, dan kharisma bupati serta keluarganya mengalami pasang surut, mereka tetap dihormati masyarakat walaupun tidak seperti ketika mereka berjaya.

## KESIMPULAN

Kepentingan pemerintah kolonial dan pejabat pribumi yang tumpang tindih dapat diartikan sebagai benturan antara birokrasi legal-rasional dengan otokrasi tradisional. Di satu sisi, pemerintah kolonial berusaha menerapkan birokrasi modern yang berdasarkan kewenangan legal-rasional, tetapi di sisi lain justru mempertahankan kekuasaan tradisional. Sikap pemerintah kolonial itu telah mendukung konservatisme yang menghidupkan kepentingan lembaga tradisional. Pemerintah kolonial memberikan toleransi dan bahkan mengizinkan birokrasi tradisional tetap dipertahankan.

Bupati berperan sebagai pemimpin tradisional sekaligus pegawai pemerintah kolonial. Sebagai pemimpin tradisional, ia harus bersikap dan bertindak dalam ikatan feodal. Sebagai aparat pemerintah kolonial, ia harus menjalankan fungsi dan perannya secara legal-rasional. Peran

ganda itu sangat dilematis bagi bupati, ia harus patuh terhadap perintah pemerintah kolonial sebagai atasannya, tetapi sebagai pemimpin pribumi ia harus melindungi rakyatnya. Bupati rentan terhadap celaan rakyat jika bersekutu dengan pemerintah kolonial, tetapi ia akan kesulitan memajukan dan mempertahankan karir dan kekuasaannya jika bertahan sepenuhnya di sisi rakyat. Kenyataannya, bupati dapat bertahan dalam situasi itu, ia dapat menjadi tangan kanan pemerintah kolonial sekaligus pengayom rakyat pribumi.

Status bupati sebagai raja berubah menjadi penguasa otonom ketika dikuasai oleh Mataram Islam. Statusnya kembali yaitu sebagai pegawai pemerintah kolonial ketika pemerintah kolonial menjadi atasannya. Tidak ada pilihan lain bagi bupati kecuali menerima kenyataan. Bupati harus puas dengan statusnya sebagai pegawai pemerintah kolonial yang kehilangan kekuasaan tradisionalnya. Pemerintah kolonial menyadari bahwa bupati tidak mungkin diabaikan dari percaturan politik kolonial. Untuk mengikat bupati, maka pemerintah kolonial memberikan imbalan berupa kedudukan, kekuasaan, dan kekayaan. Pemerintah kolonial sengaja menganugerahkan simbol-simbol dan atribut-atribut kebesaran kepada bupati. Tindakan itu menambah wibawa bupati sekaligus memperkuat kharisma dan legitimitas bupati sebagai penguasa daerah dan pemimpin tradisional.

Status, kekuasaan, dan kekayaan bupati merupakan tiga atribut yang membentuk pola gaya hidup bupati yang dijadikan model oleh seluruh penghuni kabupaten, baik kaum *menak* ataupun rakyat kebanyakan. Gaya hidup bupati dipandang istimewa dan menjadi dambaan seluruh penghuni kabupaten. Ada berbagai larangan bagi rakyat biasa untuk meniru gaya hidup bupati. Larangan-larangan itu adalah alat pembeda yang berfungsi untuk menonjolkan sifat eksklusif dan distingtif

gaya hidup bupati. Melalui gaya hidupnya, bupati menunjukkan bahwa ia bukan bagian dari kehidupan rakyat biasa. Pengekspresikannya dapat dilihat dalam nama dan gelar, tempat tinggal dan perabotannya, pakaian dan perlengkapannya, serta upacara atau acara khusus.

Gaya hidup feodalistik bupati yang diperkuat oleh Mataram mengalami perubahan ketika pemerintah kolonial menjadi atasannya. Kontak dengan pendukung budaya Barat telah menyebabkan masuknya budaya Barat ke dalam kehidupan feodalistik kabupaten, namun tidak merombak seluruh segi kehidupan. Bupati menyikapinya secara adaptif inovatif, yaitu memilih dan menyesuaikan dengan tradisi yang ada sebelum diserap ke dalam kehidupannya. Budaya Barat yang diserap ke dalam kehidupan bupati dapat menimbulkan perubahan yang berakibat pada tumbuhnya nilai-nilai baru. Sisi baiknya adalah menimbulkan benih-benih progresif dalam kehidupan yang cenderung tradisional. Dalam hal itu bupati menjadi tokoh yang dapat menggunakan pengaruhnya untuk mengembangkan nilai-nilai baru.

Tidak semua nilai-nilai Barat dapat bersinergi dengan nilai-nilai tradisional, bahkan jika diterapkan dalam kehidupan yang bersendi tradisionalisme akan menimbulkan ketidaknyamanan pendukung tradisi lama. Pilihan terbaik adalah menolak, tetapi ada kalanya bupati dan penghuni kabupaten lainnya tidak mampu menentangnya. Kendati berat hati, mereka menerapkan nilai-nilai baru yang dianggap janggal itu. Kontras dengan sikap adaptif inovatif, bupati adalah pengemban dan pendukung tradisi. Bupati mempertahankan tradisionalisme terutama dalam pola pernikahan dan struktur *dalem* yang menjadi pusat budaya kabupaten. Tidak semua kehidupan bupati mengalami perubahan karena pengaruh budaya Barat. Ada beberapa bagian kehidupan

bupati yang tetap tradisional dan tidak tersentuh oleh pengaruh asing. Nilai-nilai Barat telah menyebabkan rasionalisasi dalam kehidupan bupati, tetapi bupati tetap sebagai tokoh pengemban tradisi, sehingga dalam beberapa hal masih tetap bersikap tradisional.

Kemampuan bupati dalam mengolah kehidupannya telah berhasil memperkuat kharismanya di mata rakyat. Keseimbangan antara tradisi lama dan pengaruh Barat yang dikelola dalam kehidupannya telah melahirkan suatu gaya hidup ideal di mata rakyat. Perpaduan budaya asli dan Barat yang saling kontras dalam kehidupan bupati justru memberikan keuntungan tersendiri bagi bupati dan keluarganya. Di satu sisi, sikap hidup keluarga bupati menjadi lebih rasional dan modern, tetapi di sisi lain mereka tetap menyadari sepenuhnya bahwa jati dirinya berakar pada tradisi yang telah terbentuk sejak lama.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Burger, D.H. 1970. *Sedjarah Ekonomis Sosiologis Indonesia. Jilid II* (diterjemahkan dan disadur oleh Prajoedi Atmosoedirdjo). Jakarta: Pradnja.
- Clive, Day. 1984. *The Policy of Administration of The Dutch in Java*. Kuala Lumpur: Oxford University.
- Darsiti Soeratman. 2000. *Kehidupan Dunia Kraton Surakarta 1830-1939*. Yogyakarta: Yayasan Untuk Indonesia.
- Edi S. Ekadjati. 1977. *Wawacan Sejarah Galuh*. Bandung: EFEO.
- \_\_\_\_\_. 1982. *Ceritera Dipati Ukur*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Eric Oey, 1997. *Java*. Singapore: Periplus.
- Heather Sutherland, 1983. *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi (terj)*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Mochammad Ali, 1973. *Sejarah Jawa Barat: Suatu Tanggapan*. Bandung: Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung.
- Nina Herlina Lubis, 1998. *Kehidupan Kaum Menak Priangan 1800-1944*. Bandung: Pusat Informasi Kebudayaan Sunda.
- Ong Hok Ham, 1984. "Sejarah Birokrasi di Indonesia" dalam KOMPAS No. 233/XIX/13 Pebruari 1984.
- Otto van Rees. 1867. *Overzicht van De Geschiedenis der Preanger Regentschappen ontleed aan het Rapport van het Lid van den Raad van Nederlandsch-Indie, Belast met eene Zending naar Die Regentschappen*. Batavia: W. Bruining.
- Sartono Kartodirdjo dan A. Sudewo Suhardjo Hatmosuprobo. 1987. *Perkembangan Peradaban Priyayi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Modern Indonesia, Tradition and Transformation: A Socio- historical Perspective (2nd Edition)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Indonesian Historiography*. Yogyakarta: Kanisius.
- Schrieke, B.J.O. 1955. *Indonesian Sociological Studies I*. Bandung: The Hague.
- \_\_\_\_\_. 1974. *Penguasa-Penguasa Pribumi (terj.)*. Jakarta: Bhratara.
- Soemarsaid Moertono. 1985. *Negara dan Bina Usaha Negara di Jawa Masa Lampau*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sutjipto, F.A. 1982. "Beberapa Aspek Kehidupan Priyayi Jawa Masa Dahulu" dalam *Bacaan Sejarah*. Yogyakarta: Jurusan Sejarah Fakultas Sastra dan Kebudayaan Universitas Gadjah Mada.
- Vlekke, B.H.M. 1959. *Nusantara: A History of Indonesia*. Leyden: The Hague.