

KEDUDUKAN ELIT PRIBUMI DALAM PEMERINTAHAN DI JAWA BARAT (1925-1942)

*THE POSITION OF ELITE INDIGENOUS
IN GOVERNMENT OF WEST JAVA (1925-1942)*

Ani Ismarini

Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Budaya
Universitas Padjadjaran
Jl. Raya Bandung – Sumedang km 21 Jatinangor, Sumedang

Naskah Diterima: 28 Februari 2014

Naskah Direvisi: 26 Maret 2014

Naskah Disetujui: 28 April 2014

Abstrak

Terbentuknya *Province West-Java* lebih karena munculnya tuntutan dari masyarakat Hindia Belanda saat itu yang memang sudah mengalami dinamisasi, perkembangan, dan kemajuan dalam berbagai aspek kehidupan. Tuntutan yang mereka ajukan adalah otonomi yang lebih besar yang berkait aspek-aspek politik. Di samping itu, penduduk pun menuntut makin meningkatnya pelayanan pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan yang mereka butuhkan. Guna menjawab tuntutan itu dibentuklah pemerintahan *Province West-Java*. Dalam rangka menjalankan roda pemerintahan diangkatlah sejumlah pejabat yang kebanyakan berasal dari penduduk bumi putera. Momentum ini merupakan kesempatan awal bagi elit pribumi terlibat dalam birokrasi pemerintahan modern. Selanjutnya pengalaman ini menjadi bekal mereka dalam mengelola pemerintahan pada masa-masa berikutnya. Penelitian ini menggunakan metode sejarah yang meliputi empat tahapan kerja: heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi.

Kata kunci: sejarah pemerintahan, elit pribumi, Provinsi Jawa Barat.

Abstract

West-Java Province is formed because emerging demands of Netherland-Indie society at that time who had dynamic, growth, and progress in various aspects of life. Their conspicuous demand was greater autonomy related to political aspects. Besides, the people also demanded better government service in many aspects of life. Therefore, West-Java Province government formed. To run the government, some officials who mostly come from native citizen appointed. This momentum is early opportunity for the indigenous elite to get involved in the bureaucracy of modern government. In addition, this experience into their stock in managing the government in the sequent periods. This research uses historical method includes four phases, that are heuristic, criticism, interpretation, and historiography.

Keywords: government history, indigenous elite, West-Java Province.

A. PENDAHULUAN

Jawa Barat yang menjadi wilayah penelitian ini merupakan bagian dari wilayah Pemerintah Hindia Belanda. Bentangan wilayah yang menjadi garapan ialah wilayah Jawa Barat pada tahun 1925 hingga 1942 yang secara geografis terletak pada posisi antara

5°50' dengan 7°50' Lintang Selatan dan antara 104°48' dengan 108°48' Bujur Timur. Luas wilayahnya ialah 46.890 km² (Ekadjati, 2009:12).

Sebelum tahun 1925 wilayah Jawa Barat terdiri atas Keresidenan Banten, Batavia, Karawang, Priangan, dan Cirebon yang masing-masing berada di bawah pimpinan seorang residen dan

berada langsung di bawah gubernur jenderal. Namun, sejak terbentuknya *Provincie West-Java*, terdapat seorang gubernur yang membawahi para residen di wilayah tersebut. Dalam menjalankan pemerintahannya seorang gubernur dilengkapi dengan sejumlah jabatan atau instansi yang mengalami perubahan selama kurun waktu lima belas tahun (*Regeeringsalmanak* 1926).

Dalam studi sejarah untuk merekonstruksi perkembangan pemerintahan di Jawa Barat, tidak hanya cukup dengan melakukan uraian secara genetis, tetapi diperlukan juga pendekatan multi-disiplin. Perkembangan penulisan sejarah saat ini tidak lagi bersifat konvensional, artinya tidak hanya bersifat deskriptif, melainkan juga harus bersifat analitis. Penulisan sejarah yang bersifat analitis ini disebut penulisan sejarah kritis. Dalam membuat karya sejarah kritis itu harus memenuhi syarat-syarat hingga dapat berfungsi secara operasional, sehingga relevan dan cocok dengan objek yang dianalisis itu (Kartodirdjo, 1993: 2).

Studi yang membahas masalah birokrasi pada mulanya dikembangkan oleh Max Weber (1864-1920). Weber mengatakan bahwa birokrasi merupakan suatu organisasi di dalam masyarakat yang mengerahkan tenaga dengan teratur dan terus menerus, untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dengan kata lain, birokrasi adalah organisasi yang bersifat hirarkis yang ditetapkan secara rasional untuk mengkoordinasikan pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas-tugas administratif. Weber membedakan birokrasi modern yang legal-rasional dengan birokrasi patrimonial. Ciri-ciri birokrasi yang legal-rasional sebagai suatu tipe ideal, terutama adanya kebebasan pribadi para pejabat, adanya sistem penggajian, adanya sistem pengangkatan, dan hirarki-hirarki jabatan. Organisasi birokrasi terdiri dari sejumlah jabatan atau instansi yang kekuasaan dan tugasnya didefinisikan secara jelas. Demikian pula

dengan segenap kegiatan dan cakupan wewenangnya. Semuanya bersifat hirarkis dan terpadu menjadi satu kesatuan. Birokrasi akan berjalan dengan baik, jika pengisian jabatan didasarkan pada kemampuan yang bisa dikriteriakan dengan diploma, ujian, atau kualifikasi profesional lainnya. Gaji dan struktur karir juga harus diatur secara pasti karena hal itulah yang menjadi satu-satunya mata rantai personal antara jabatan dengan orang-orang yang mengisinya.

Konsep birokrasi yang dikenal sebagai "tipe ideal" Weber secara umum tidak mencerminkan sebagian besar birokrasi pada abad ke-20 di Indonesia. Pemerintah Hindia Belanda tidak sepenuhnya menghapus sistem tradisional karena di masa itu terdapat sistem pemerintahan tidak langsung di samping adanya pemerintahan secara langsung, yaitu menggunakan penguasa pribumi untuk memerintah rakyat (Leirissa, 1985: 12).

Pada paruh pertama abad ke-20, sistem pemerintahan dibedakan dalam dua bentuk (jalur), yaitu pemerintahan pribumi (*Inlandsch Bestuur*) di bawah pemimpin seorang raja atau pemimpin adat dan pemerintah sipil Hindia Belanda (*Nederlandsch Bestuur*). Menurut Sutherland pejabat-pejabat pribumi merupakan suatu kelas penguasa yang ditakuti dan dikagumi oleh rakyatnya, tetapi merupakan wakil-wakil bawahan dari sebuah kekuasaan asing (Sutherland, 1983: 25).

Ketika pemerintahan kolonial Belanda berkembang dan membutuhkan banyak pegawai, diperlukan tenaga-tenaga administratif yang berasal dari kalangan pribumi. Pemerintah mulai menganggap perlu faktor pendidikan sebagai syarat penting bagi pegawai pribumi. Sistem pendidikan yang dibangun sejak awal abad ke-20 telah menciptakan suatu golongan baru dalam masyarakat pribumi, yaitu sebagai pegawai pemerintahan dengan keahlian tertentu yang masuk dalam elit birokrasi

Belanda (*Binnenlands Bestuur*). Perubahan birokrasi tentu terjadi sebelum dan sesudah terbentuknya Provinsi *West-Java* di wilayah Jawa Barat yang di dalamnya melibatkan pula jabatan-jabatan yang diduduki pribumi. Selama kurun waktu tersebut tercatat sekitar 68 pribumi yang menduduki jabatan dalam birokrasi kolonial.

Dalam menjalankan pemerintahan, baik birokrasi kolonial maupun tradisional dilengkapi oleh sejumlah jabatan. Sesuai dengan perkembangan politik, sosial, dan ekonomi, terjadi perubahan-perubahan dalam kurun waktu 1925-1942. Dalam suasana kolonial, jabatan-jabatan dalam birokrasi kolonial diisi oleh orang-orang Belanda dan jabatan-jabatan dalam birokrasi tradisional diisi oleh kaum priyayi. Dalam perkembangannya, jabatan-jabatan dalam birokrasi kolonial tidak hanya diisi oleh orang Belanda.

Pada tahun 1925 Pemerintah Hindia Belanda melalui Surat Keputusan Gubernur Jenderal D. Fock tanggal 14 Agustus 1925 Nomor 1X memutuskan terbentuknya *Province West-Java* yang berlaku mulai tanggal 1 Januari 1926. Sejak tahun 1925 mulai disusun struktur pemerintahan *Province West-Java* di Jawa Barat yang diperintah oleh seorang gubernur dan dilengkapi dengan suatu sekretariat dan dinas-dinas provinsi lainnya. Pada tingkat keresidenan pun diadakan perubahan struktur pemerintahan. Di dalam kedua tingkatan struktur pemerintahan tersebut duduk para pejabat pribumi. Dalam kurun waktu antara 1925 sampai dengan 1942 terdapat beberapa perubahan struktur pemerintahan, yaitu tahun 1932 dengan terjadinya penggabungan beberapa keresidenan dan pada tahun 1938 terjadi beberapa perubahan struktur birokrasi.

Dalam penelitian ini, untuk menganalisis hubungan status dan kekuasaan yang berkaitan dengan perilaku birokrasi, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan politik.

Pendekatan politik diperlukan untuk menjelaskan konsep kekuasaan dalam hubungannya dengan bagaimana mendapatkan kekuasaan, mendistribusikan kekuasaan, atau melimpahkan kekuasaan serta sistem kontrol yang harus dilakukan.

Masalah elit birokrasi erat kaitannya dengan kekuasaan, sehingga diperlukan pula pengertian tentang konsep kekuasaan. Menurut Harold D. Lasswell kekuasaan adalah suatu hubungan di mana seseorang atau sekelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain sesuai dengan tujuan pihak pertama (Budiardjo, 1984: 17). Sedangkan Maurice Duverger menyatakan bahwa kekuasaan adalah seluruh jaringan berbagai institusi yang mempunyai kaitan dengan otoritas, yang dicerminkan oleh adanya dominasi beberapa orang atas orang-orang lain (Sahid, 2010: 37).

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk memengaruhi perilaku seseorang atau kelompok lain, sesuai dengan keinginan para pelaku. Sarjana yang melihat kekuasaan sebagai inti dari politik beranggapan bahwa “politik adalah semua kegiatan yang menyangkut masalah memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan (Budiardjo, 2013: 17-18). Terdapat banyak definisi kekuasaan. Miriam Budiardjo (2013: 60-61) mengutip sejumlah definisi kekuasaan, di antaranya adalah:

1. Max Weber, “kekuasaan adalah kemampuan untuk, dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemampuan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apa pun dasar kemampuan ini”.
2. Harold D. Kaplan, “kekuasaan adalah suatu hubungan di mana seseorang atau sekelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain ke arah tujuan dari pihak pertama”.

3. Barbara Goodwin, “kekuasaan adalah kemampuan untuk mengakibatkan seseorang bertindak dengan cara yang oleh yang bersangkutan tidak akan dipilih, seandainya ia tidak dilibatkan. Dengan kata lain, memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kehendaknya”.

Dengan dibentuknya *Provincie West-Java* terdapat hirarki-hirarki jabatan dalam berbagai instansi yang dikuasai sepenuhnya oleh orang Belanda. Selama kurun waktu 1925-1942, kurang lebih 15 tahun, terjadi berbagai perubahan dalam struktur pemerintahan *Provincie West-Java*. Terdapat pengurangan maupun penambahan dinas yang tentunya berubah karena adanya berbagai kepentingan dalam menjalankan pemerintahan. Pemerintahan adalah istilah yang dipakai untuk tindakan menjalankan kekuasaan dalam berbagai konteks kelembagaan, dengan tujuan mengarahkan, mengendalikan, dan mengatur kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh umum, seperti para warga, pemilik hak suara, atau para pekerja (Kupper, 2000: 417).

Berdasarkan uraian dalam latar belakang, masalah pokok yang akan diteliti adalah bagaimana kedudukan elit pribumi dalam perkembangan birokrasi pemerintahan di Jawa Barat dalam kurun waktu 1925 hingga 1942. Dari masalah pokok tersebut, penulis mengidentifikasi beberapa permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa latar belakang dibentuknya *Provincie West-Java*?
2. Bagaimana jalannya pemerintahan *Provincie West-Java*?
3. Bagaimana karier para pejabat dari kalangan pribumi dalam birokrasi pemerintahan *Provincie West-Java*?

Penelitian ini bermaksud menjelaskan tentang kedudukan elit pribumi dalam perkembangan birokrasi pemerintahan di Jawa Barat mulai tahun 1925 hingga 1942. Serta lebih rinci penelitian ini memiliki tujuan:

1. Menjelaskan latar belakang dibentuknya *Provincie West-Java*.
2. Menguraikan jalannya pemerintahan *Provincie West-Java*.
3. Menjelaskan karir para pejabat pribumi dalam pemerintahan *Provincie West-Java*.

Kegunaan penelitian ini mencakup dua aspek, yaitu teoretis dan praktis. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan dan memperkaya khasanah historiografi Indonesia, khususnya di bidang sejarah pemerintahan.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan akan memberikan pengetahuan historis bagi berbagai kalangan yang membutuhkan. Peristiwa masa lampau begitu banyak menyimpan pelajaran yang berharga sehingga rekonstruksi sejarah pemerintahan Jawa Barat diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu bahan rujukan proses edukasi, khususnya bagi masyarakat Jawa Barat.

Penulisan tentang sejarah Jawa Barat telah banyak dilakukan oleh para penulis, baik para akademisi maupun umum. Namun penelitian mengenai perkembangan birokrasi pemerintahan di Jawa Barat belum ditulis secara komprehensif. Adapun beberapa karya yang mengungkapkan sejarah Jawa Barat semasa kolonial di antaranya, pertama, *Munculnya Elite Modern Indonesia* karya Robert van Niel yang mengupas tentang masyarakat Hindia Timur dari kurun waktu 1900 hingga 1927 memberikan gambaran umum tentang pengaruh Politik Etis yang dijalankan oleh pemerintah kolonial Belanda. Buku tersebut membahas tentang perubahan sosial yang terjadi di kalangan kelompok pemimpin dalam masyarakat Indonesia dalam konteks situasi kolonial dan sangat dipengaruhi oleh kebijakan kolonial, tindak tanduk, dan sikap Belanda.

Kedua, *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi* karya Heather Sutherland. Buku ini membahas tentang pangreh praja, elite birokrasi pribumi yang

dibentuk oleh pemerintah Hindia Belanda dengan sistem pemerintahan tidak langsung (*indirect-rule*). Pangreh praja menjadi suatu elite birokrasi dengan sistem kerja, etos, dan juga dengan hubungan-hubungan sosial, kekerabatan yang saling berhubungan. Tokoh-tokoh yang diteliti dalam buku ini belum banyak menyentuh tokoh-tokoh yang berasal dari Jawa Barat.

Ketiga, *Sejarah Pemerintahan Provinsi Jawa Barat*, karya Edi S. Ekadjati, penelitian ini membahas mengenai bentuk pemerintahan di wilayah Jawa Barat pada kurun waktu 1925-1942. Karya ini sepintas membahas mengenai terbentuknya *Provincie West-Java* dan pembagian wilayahnya saja. Karya ini tidak membahas secara mendalam perubahan-perubahan birokrasi dalam pemerintahan *Provincie West-Java*.

Keempat, *Hindia Belanda; Studi tentang Ekonomi Majemuk*, meskipun karya J.S. Furnivall ini lebih mengarah pada masalah ekonomi, namun berisi tentang sejarah gagasan dari praktik politik kolonial. Terdapat bab yang membahas tentang reformasi administrasi dan politik dari tahun 1900 hingga 1940 yang berkaitan dengan penelitian yang akan dilakukan, yaitu antara lain mengenai desentralisasi, reformasi administratif, dan *staatsinrichting* 1925.

Kelima, *Eindstrijd en Ondergang van de Indische Bestuursdienst; Het Corps Binnenlands Bestuur op Java 1945-1950* (Perjuangan-akhir dan Runtuhnya Dinas Pemerintahan Dalam Negeri di Hindia Belanda; Korps Pegawai Departemen Dalam Negeri di Jawa antara 1945-1950), karya G.C. Zijlmans ini merupakan penelitian yang berorientasi pada sosiologis dan historis Pemerintahan Dalam Negeri di Hindia Belanda dan militerisasi pihak Belanda yang diakibatkan oleh tekanan kofrontasi politik dan militer melawan Republik Indonesia yang didirikan tahun 1945. Terdapat bagian yang membahas ciri-ciri

khas korps pegawai sebelum Perang Dunia II dan perkembangan kepegawaian di Hindia Belanda antara 1900 hingga 1940 walaupun yang secara khusus membahas cara-cara penyesuaian diri Pemerintahan Hindia Belanda terhadap berbagai gejolak, kemelut, dan pertentangan (pemberontakan, krisis ekonomi).

Keenam, *De Stille Macht; het Europese Binnenlands bestuur op Java en Madoera, 1808-1942* (Kekuatan Terpendam; Pemerintahan Dalam Negeri Eropa di Jawa dan Madura, 1808-1942), karya H.W. van den Doel yang menitikberatkan pada peranan pemerintahan dalam negeri di Jawa dan Madura dalam pembentukan pemerintahan kolonial sejak 1866 hingga 1942. Dalam buku ini terdapat bagian yang membahas tentang elit pribumi dalam pemerintahan Hindia Belanda, namun terbatas pada jabatan bupati dan patih saja.

B. METODE PENELITIAN

Dengan mengacu pada maksud dan tujuan penelitian, penelitian ini akan mempergunakan metode sejarah yaitu proses menguji dan menganalisis secara kritis rekaman dan peninggalan agar peristiwa yang terjadi di masa lampau dapat direkonstruksi secara imajinatif (Gottschalk, 1985: 32).

Tahapan pertama dari metode sejarah adalah heuristik yakni proses mencari, menemukan, dan menghimpun sumber sejarah yang relevan dengan pokok masalah yang sedang diteliti. Terkait dengan kegiatan heuristik, sumber-sumber yang akan dicari dapat berbentuk tertulis, benda, maupun lisan. Untuk sumber tertulis, sumber yang akan dicari berupa arsip, sumber resmi tercetak, buku, majalah, koran, dan sebagainya. Sumber-sumber berupa arsip dapat ditelusuri di Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) di Jl. Ampera Raya Nomor 7, Jakarta Selatan. Di ANRI dilaksanakan dengan meneliti *Staatsblad van Nederlands-Indië*

(Lembaran Negara) dan *Regeeringsalmanak voor Nederlandsch-Indië* yang memuat segala peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda. Melalui *Staatsblad* ini akan diperoleh informasi yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, yang memengaruhi tatanan kehidupan sosial politik masyarakat. *Regeeringalmanak voor Nederlandsch-Indië* digunakan sebagai acuan untuk memperoleh informasi struktur pemerintahan pada Pemerintah Hindia Belanda beserta jajaran aparat pemerintahannya di seluruh Nusantara dari tahun 1823 sampai dengan 1942. *Regeeringsalmanak* ini terdiri atas dua jilid, jilid pertama berisi perkembangan pemerintahan dan pertimbangan administrasi pemerintah yang di dalamnya terdapat informasi berbagai masalah pemerintahan, pertumbuhan institusi, hukum, kependudukan, aparat pemerintah; sedangkan pada jilid kedua berisi bentuk pemerintahan beserta jajaran aparat pemerintahannya dari berbagai wilayah dan instansinya. Dari kedua buku referensi tersebut akan merujuk pada arsip sebagai sumber primer dalam penelitian ini. Selama hampir lima belas tahun pemerintahan *Provincie West-Java* telah meninggalkan arsip-arsip yang cukup banyak, antara lain laporan tahunan, berkas-berkas mengenai kegiatan para gubernur, residen, dan pejabat-pejabat di bawahnya. Selain arsip, sebagai sumber primer berbentuk buku dapat ditelusuri di berbagai perpustakaan, antara lain Perpustakaan Nasional Republik Indonesia di Jl. Salemba Raya, Jakarta Pusat, Perpustakaan *Koninklijk Instituut voor Taal-, Land-, en Volkenkunde* (KITLV) Jakarta di Jl. Prapanca Raya No. 95A, Jakarta, dan Perpustakaan Erasmus Huis di Jl. Rasuda Said, Jakarta. Di perpustakaan-perpustakaan tersebut dapat ditelusuri pula sumber-sumber sezaman, seperti surat kabar dan majalah,

khususnya yang terbit di Jawa Barat. Perpustakaan-perpustakaan di Kota Bandung pun banyak yang memiliki koleksi buku-buku tentang tema yang akan diteliti, antara lain Perpustakaan Museum Konferensi Asia Afrika yang memiliki koleksi buku mengenai negara-negara di Asia Afrika, Perpustakaan Universitas Padjadjaran, Universitas Parahyangan. Sementara itu, penelusuran sumber benda (*artefak*) dilakukan dengan melakukan penelitian ke lapangan.

Setelah heuristik tahapan kerja selanjutnya adalah kritik. Dalam metode sejarah dikenal dua jenis kritik, yaitu kritik ekstern dan kritik intern. Kritik ekstern dilakukan untuk menentukan otentisitas sumber dengan cara memberikan penilaian terhadap fisik sumber tersebut, seperti jenis kertas yang dipakai, tinta, tulisan, huruf, *watermark*, stempel, dan sebagainya. Kritik intern ditempuh dengan cara melakukan penilaian intrinsik terhadap sumber tersebut, misalnya menilai penulis atau penyusun sumber tersebut. Kritik intern terhadap sumber-sumber yang berupa arsip hasil kegiatan pemerintahan yang disusun oleh para pejabat pemerintahan akan dibandingkan dengan dengan sumber-sumber lainnya yang berasal dari luar pemerintah. Dalam penelitian sejarah, hal ini dinamakan koraborasi, yakni mempertentangkan data yang ada dalam sumber tersebut dengan sumber lainnya yang independen. Dalam proses seperti itu akan diperoleh sumber yang kredibel atau dapat dipercaya.

Tahap ketiga dari metode sejarah adalah interpretasi yakni tahapan menafsirkan informasi yang terdapat di dalam sumber yang telah lolos kritik. Interpretasi diperlukan untuk membuat fakta yang tampaknya terlepas satu dengan lainnya menjadi satu hubungan yang saling berkaitan, sehingga jelas terlihat kausalitasnya. Berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini, penulis melakukan interpretasi menggunakan

pendekatan ilmu-ilmu sosial tentang birokrasi modern yang legal rasional yang antara lain memiliki ciri adanya sistem pengangkatan yang bukan berdasarkan keturunan tetapi lebih pada kemampuan pribadi, sistem penggajian, dan hirarki-hirarki jabatan.

Dalam tataran operasionalnya, interpretasi dilakukan secara analitis yakni menguraikan fakta; maupun secara sintesis yakni menghimpun fakta. Untuk memahami informasi yang terkandung dalam sebuah arsip tidak hanya cukup menginterpretasikan fakta tersebut secara teknis, faktual, dan logis, tapi juga psikologis. Dengan demikian, interpretasi yang dihasilkan dapat dipahami secara menyeluruh dan mendalam.

Tahapan terakhir dari metode sejarah adalah historiografi yakni proses penulisan masa lampau menjadi sebuah kisah sejarah yang kronologis dan imajinatif. Historiografi yang akan dihasilkan dibagi menjadi beberapa bab dan subbab yang secara keseluruhan merupakan satu kesatuan yang utuh.

Untuk menjelaskan berbagai fenomena dalam penelitian ini terlebih dahulu dianggap perlu menjelaskan makna konsep elit dan birokrasi. Kedua konsep ini baik secara eksplisit maupun implisit menjadi konsep dominan dalam penelitian ini.

Istilah elit berasal dari bahasa Latin, "*eligere*" yang berarti "memilih". Istilah ini mula-mula dipergunakan pada abad ke-17 untuk menyebut barang-barang dagangan yang mempunyai keutamaan khusus dan kemudian digunakan juga untuk menyebut kelompok-kelompok sosial tinggi, seperti kesatuan-kesatuan militer yang utama atau kalangan bangsawan tinggi. Gaetano Mosca menjelaskan bahwa dalam setiap masyarakat dijumpai adanya dua kelas yaitu kelas yang memerintah dan kelas yang diperintah. Kelas yang memerintah senantiasa jumlahnya lebih sedikit dan melakukan semua fungsi politik, memonopoli kekuasaan, dan memperoleh

semua keuntungan yang timbul karena kekuasaan ini. Diperkuat oleh Suzanne Keller yang menyatakan bahwa elit menunjuk kepada suatu minoritas atau pribadi-pribadi yang diangkat untuk melayani suatu kolektivitas dengan cara yang bernilai sosial. Sedangkan T.B. Bottomore menyimpulkan bahwa istilah elit sekarang umumnya digunakan untuk menyebut kelompok-kelompok fungsional dan pemangku jabatan yang memiliki status tinggi (karena alasan apa pun) dalam masyarakat (Herlina, 1990: 8-10).

Masyarakat pribumi pada saat itu terdiri atas dua kelompok besar. Kelompok pertama terdiri atas petani, orang desa, dan kampung. Kelompok ini dinamakan rakyat jelata. Kelompok kedua terdiri atas administrator, pegawai pemerintah, dan orang-orang pribumi yang berpendidikan dan berada di tempat yang lebih baik, baik di kota maupun di pedesaan. Kelompok ini dikenal sebagai elit atau priyayi. Elit adalah siapa saja yang berdiri di atas rakyat jelata yang dalam beberapa hal memimpin, memberi pengaruh, mengatur, dan menuntun penduduk pribumi. Adapun elit pada masa itu terdiri atas dua kelompok yaitu elit fungsional dan elit politik. Elit fungsional adalah elit yang mengabdikan diri untuk kelangsungan fungsional suatu negara dan masyarakat modern. Sedangkan elit politik adalah orang-orang pribumi yang terlibat di dalam aktivitas politik untuk berbagai tujuan tapi yang biasanya bertalian dengan perubahan politik.

Secara etimologis istilah birokrasi berasal dari kata *bureau* (bahasa Perancis) yang berarti meja tulis. Secara historis, *bureau* digunakan pertama kali pada awal abad ke-18 di Eropa Barat. Konsep tersebut tidak hanya merujuk pada meja tulis, tetapi lebih pada kantor, seperti tempat kerja di mana pegawai bekerja, sedangkan kata imbuhan *cratia* atau *cratin* berasal dari bahasa Yunani, yang berarti "kekuasaan atau

kepemimpinan". Dengan demikian, birokrasi secara mendasar berarti kekuasaan perkantoran atau pun kepemimpinan dari strata kepegawaian (Toha, 2004). Suhartono menyebutkan birokrasi adalah suatu pemerintahan dari satu meja ke meja lain, artinya urusan itu tidak diselesaikan dalam satu meja tetapi berlangsung lewat meja yang sangat panjang (Suhartono, 2001: 55). Dalam arti ilmu sosial, birokrasi tumbuh bila suatu lembaga berkembang sehingga tidak ditangani oleh satu atau dua orang pemimpin, tetapi harus dibentuk bagian-bagian yang masing-masing bagian dituntut menangani bidang tertentu dengan syarat kemampuan tertentu pula (Ridjal, 1991: 155). Blau dan Meyer mengatakan jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas administratif dalam skala besar serta mengkoordinasikan pekerjaan orang banyak secara sistematis disebut birokrasi. Dalam konteks politik, birokrasi diartikan sebagai wujud aparat pemerintahan (Blau dan Meyer, 1987: 4).¹ Dalam konteks politik, birokrasi diartikan sebagai wujud aparat pemerintahan negara dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan melalui serangkaian tahapan-tahapan (biro-biro) yang masing-masing diberi mandat dalam menentukan suatu tahap kebijakan yang disesuaikan dengan kondisi dan situasi tentang kasus-kasus yang dihadapi.

Birokrasi adalah bentuk organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif dalam skala besar, serta mengkoordinasikan pekerjaan orang

banyak secara sistematis (Blau dan Meyer, 1987: 4). Weber membahas birokrasi dalam kerangka teori mengenai *authority* dan *domination*. Konsep *authority* dan *domination* membicarakan hubungan kekuasaan yang menyangkut kemampuan dari orang yang berkuasa untuk memaksakan kehendaknya kepada orang yang dikuasai lepas dari pertimbangan apakah orang yang dikuasai tadi suka atau tidak suka.

Organisasi birokrasi terdiri atas sejumlah jabatan atau instansi yang kekuasaan dan tugasnya didefinisikan secara jelas, demikian pula dengan segenap kegiatan dan cakupan wewenangnya. Semuanya bersifat hirarkis dan terpadu menjadi satu kesatuan. Birokrasi akan berjalan dengan baik, jika pengisian jabatan didasarkan pada kemampuan yang bisa dikriteriakan dengan diploma, ujian, atau kualifikasi profesional lainnya. Gaji dan struktur karir juga harus diatur secara pasti karena hal itulah yang menjadi satu-satunya mata rantai personal antara jabatan dengan orang-orang yang mengisinya. Birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai-pegawai pemerintah (Kuper, 2000: 74-75, 417). Jenis birokrasi legal-rasional inilah yang diterapkan oleh pemerintah Hindia Belanda.

C. HASIL DAN BAHASAN

Istilah Jawa Barat berasal dari orang Belanda sebagai terjemahan dari istilah *West-Java*. Istilah *West-Java* muncul pada abad ke-19, ketika Pulau Jawa dikuasai sepenuhnya oleh pemerintah Hindia Belanda dan dirasakan perlu untuk melakukan pembagian wilayah atas Pulau Jawa demi kepentingan administrasi pemerintahan dan militer. Berdasarkan pertimbangan militer, sehubungan dengan kasus Perang Diponegoro (1825-1830), penguasa Hindia Belanda membagi Pulau Jawa atas tiga daerah militer, yaitu Daerah Militer I *West-Java*, Daerah Militer II

¹ Menurut *Grolier Encyclopedia of Knowledge* (3), *bureaucracy is a system for administering large organization involving a specific structure of authority and clearly defined set of rules and regulations. Bureaucracy may found in all large, formal organizations, such as government, corporations, churches, schools, prisons, and political parties*, h. 377.

Midden Java, dan Daerah Militer III *Oost Java* (Ali dalam Ekadjati, 1993: 22-23).

Berdasarkan sumber lainnya dikatakan bahwa pembagian Pulau Jawa telah terjadi pada tahun 1705. Pada tahun itu Mataram menyerahkan wilayah bagian barat Pulau Jawa kepada Belanda (VOC), kecuali wilayah yang telah dikuasai Banten. Pada tahun berikutnya ditentukanlah batas wilayah antara VOC dan Mataram, yaitu Sungai Cilosari di utara dan Sungai Cidonan di selatan. Batas di sebelah selatan oleh Gubernur Jenderal Daendels digeser ke sebelah barat sehingga batasnya menjadi Sungai Citanduy (Ali dalam Ekadjati, 1993: 23). Akan tetapi pada waktu itu belum dikenal istilah *West-Java*.

Gubernur Jenderal Daendels (1808-1811) mengadakan pembaharuan dalam bidang pemerintahan. Untuk pertama kalinya ia mengeluarkan peraturan mengenai pemerintahan pada 1809. Sistem pemerintahan yang dianut oleh Daendels ialah pemerintahan sentralistis yang mengakibatkan kekuasaan kolonial semakin kuat dan mendalam. Ia menghapus kekuasaan sultan-sultan di Cirebon dan Banten atas wilayah dan rakyat mereka. Mula-mula Jawa Barat dibagi atas dua wilayah pemerintahan, yaitu:

1. *Cheribonsche-Preanger-Landen* (wilayah Cirebon-Priangan) yang meliputi Indramayu, Cirebon, Kuningan, Majalengka, Ciamis, Tasikmalaya, dan Garut;
2. *Bataviaasche-Preanger-Landen* (wilayah Batavia-Priangan) yang meliputi daerah Batavia, Bogor, Sukabumi, Cianjur, Bandung, Sumedang, dan Karawang.

Kemudian, Banten pun masuk ke dalam wilayah kolonial, setelah perlawanan rakyat Banten berhasil ditumpas (1809). Selanjutnya Pulau Jawa dibagi ke dalam sembilan daerah (*prefectuur*) yang dikepalai oleh seorang *prefect*. *Prefect* merupakan alat pemerintah pusat di daerah (Day, 1975: 151-152).

Semangat Daendels mengenai pemerintahan dilanjutkan oleh Raffles, Letenan Gubernur Jenderal Inggris di Hindia Belanda (1811-1816). Ia mencoba menerapkan sistem pemerintahan langsung atas penduduk pribumi. Penguasa dari kalangan pribumi ditempatkan sebagai pegawai pemerintahan kolonial. Sepeninggal Raffles (1816), pemerintah kolonial meninggalkan sifat pemerintahan langsung dan kembali pada sifat pemerintahan tak langsung (Day, 1975: 192-193).

Pada tahun 1836 prinsip pemerintahan tidak langsung untuk pertama kalinya secara legal dimuat dalam *Regeringsreglement* (Peraturan Pemerintah) ayat 67 yang menyatakan bahwa penduduk pribumi harus ditempatkan di bawah kepemimpinan dan kewenangan langsung dari penguasa mereka sendiri, sejauh kondisinya mengizinkan. Dalam kerangka acuan konstitusional semacam ini, hirarki pemerintahan daerah (*Binnenlands Bestuur*) disusun dalam bentuk dualisme yang jelas, yaitu *Inlands Bestuur* (pemerintahan pribumi) di satu pihak dan *Europees Bestuur* (pemerintahan Eropa) di lain pihak.

Menurut *Regeringsreglement* tahun 1854 (*Staatsblad* 1855 No. 2), Pemerintah Kolonial Hindia Belanda bersifat sentralistis yang dijalankan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Kekuasaan pemerintah berada dalam tangan gubernur jenderal, sehingga segala urusan pemerintah diatur dan dilaksanakan olehnya atau oleh pejabat-pejabat yang ditunjuknya. Dengan demikian, pada waktu itu telah dikenal wilayah administratif; di bagian barat Pulau Jawa secara hirarkis dikenal *gewest* (kemudian *residentie*), *afdeeling*, *district*, dan *onderdistrict* (Ekadjati, 1978: 15).

Susunan pemerintahan yang sentralistis itu berlangsung sampai memasuki abad ke-20. Pada awal abad ke-20 timbul perkembangan baru,

Pemerintah Belanda menggariskan politik kolonial baru atas tanah jajahan, dalam hal ini di Hindia Belanda. Dalam sebuah pidato kenegaraan tahun 1901 Ratu Belanda menyatakan bahwa Kerajaan Belanda mempunyai kewajiban untuk mengusahakan kemakmuran serta perkembangan sosial dan otonomi bagi penduduk Indonesia (Kartodirdjo, 1977: 35).

Pada awal abad ke-20 dalam bidang pemerintahan terjadi perubahan ke arah sistem desentralisasi yang mencakup tiga hal, yaitu:

1. Mendelegasikan kekuasaan dari pemerintah pusat di Negeri Belanda ke pemerintahan di Hindia Belanda, dari pemerintahan ini ke departemen-departemen, pejabat-pejabat lokal, dan dari pejabat Belanda ke pejabat pribumi.
2. Menciptakan lembaga-lembaga otonom yang mengatur urusan-urusan sendiri.
3. Pemisahan keuangan negeri dari keuangan pribumi.

Tahun 1903 keluar Undang-Undang Desentralisasi yang bertujuan untuk menghapus sisa-sisa dari masyarakat tradisional menuju administrasi modern, kemudian menciptakan bagian-bagian teritorial yang bersifat otonom (Marwati, 1984: 54). Sebagai realisasi dari program otonomi ini, Pemerintah Hindia Belanda mulai tahun 1905 membentuk *gemeente* (kotamadya) sebagai daerah otonom, daerah yang dapat mengatur diri sendiri. *Gemeente* didirikan untuk kepentingan bangsa Belanda dan Eropa lainnya. Di bagian barat Pulau Jawa terdapat *gemeente* Buitenzorg (Bogor), Batavia (Jakarta), Meester-Cornelis (Jatinegara), Bandung, Cirebon, dan Sukabumi.

Setelah berdiri *Volksraad* (Dewan Rakyat) pada tanggal 18 Mei 1918, lembaga ini memberi kesempatan agak luas kepada kaum pribumi untuk turut dalam pemerintahan. Hal ini mendorong Pemerintah Kolonial untuk

mengadakan pembaharuan desentralisasi dan dekonsentrasi secara lebih luas dengan ditetapkannya:

1. *Bestuurshervormingswet* Tahun 1922 (*Staatsblad* 1922 No. 216), tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi;
2. *Regentschaps-ordonantie* Tahun 1924 (*Staatsblad* 1924 No. 79), tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten;
3. *Staadsgemeente-ordonantie* Tahun 1926 (*Staatsblad* 1926 No. 365), tentang Pembentukan Kotapraja di Pulau Jawa dan Madura.

Berdasarkan peraturan tersebut dibentuk kesatuan administrasi pemerintahan provinsi sebagaimana tertuang dalam Lembaran Negara Tahun 1925 Nomor 285. Pulau Jawa dibagi ke dalam tiga provinsi. Provinsi yang pertama kali dibentuk adalah *Provincie West-Java* pada tanggal 1 Januari 1926. Pembentukan provinsi ini dituangkan dalam Lembaran Negara Tahun 1925 Nomor 378 tertanggal 14 Agustus 1925. Kemudian menyusul dibentuk *Provincie Oost-Java* pada tahun 1928 dan *Provincie Midden-Java* pada tahun 1929. Pemerintahan provinsi terdiri atas Dewan Provinsi (*Provinciale Raad*), Badan Pemerintahan Harian (*College van Gedeputeerden*), dan Gubernur. Dewan Provinsi merupakan badan perwakilan yang terdiri atas orang-orang Belanda, Pribumi, dan Timur Asing. Di *Provincie West-Java* anggotanya sebanyak 45 orang (20 Belanda, 20 Pribumi, dan lima Timur Asing), di *Provincie Midden-Java* 51 anggota (23 Belanda, 23 Pribumi, dan lima Timur Asing), dan di *Provincie Oost-Java* 65 anggota (30 Belanda, 30 Pribumi, dan enam Timur Asing). Beberapa anggota dipilih oleh anggota-anggota dari dewan-dewan setempat yang berada dalam provinsi, yaitu dewan-dewan kabupaten dan kotapraja. Anggota-anggotanya diangkat oleh Gubernur Jenderal setelah mendengar *Raad van Indië* dan sebelumnya

diberikan rekomendasi oleh gubernur. Dewan Provinsi memilih anggota Badan Pemerintahan Harian yang terdiri atas dua sampai enam orang yang bertanggung jawab kepada Dewan Provinsi dan menerima gaji bulanan dengan persetujuan Gubernur Jenderal. Badan Pemerintahan Harian bertugas melaksanakan pemerintahan sehari-hari provinsi. Gubernur diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur Jenderal. Ia adalah perangkat provinsi akan tetapi juga wakil dari pemerintah pusat. Karena jabatannya, gubernur adalah ketua, tetapi bukan anggota dari Dewan Provinsi dan Badan Pemerintahan Harian.

Provincie West-Java dibentuk dengan beribu kota di Batavia (Jakarta). Wilayahnya meliputi sembilan *residentie* (keresidenan) yang mencakup enambelas *regentschap* (kabupaten) dan enam *stadsgemente* (kotamadya). Kesembilan keresidenan itu yaitu:

1. Keresidenan Bantam (Banten), yang terdiri atas Kabupaten Serang, Pandeglang dan Lebak;
2. Keresidenan Batavia yang terdiri atas Kabupaten Batavia;
3. Keresidenan Buitenzorg (Bogor) yang terdiri atas Kabupaten Bogor;
4. Keresidenan Krawang terdiri atas Kabupaten Krawang;
5. Keresidenan *West-Priangan* terdiri atas Kabupaten Sukabumi dan Cianjur;
6. Keresidenan *Midden-Priangan* yang terdiri atas Kabupaten Bandung dan Sumedang;
7. Keresidenan *Oost-Priangan* terdiri atas Kabupaten Garut, Tasikmalaya, dan Ciarnis;
8. Keresidenan Cirebon yang meliputi Kabupaten Cirebon dan Kuningan;
9. Keresidenan Indramayu yang terdiri atas Kabupaten Indramayu dan Majalengka.

Keenam kotamadya itu adalah Batavia, Meester Cornelis, Buitenzorg (Bogor), Bandung, Cirebon, dan Sukabumi.

Sejak tahun 1932 *Provincie West-Java* terdiri atas lima (5) keresidenan, yaitu:

1. Keresidenan Banten, terdiri atas Kabupaten Serang, Lebak/Rangkasbitung, dan Pandeglang;
2. Keresidenan Batavia terdiri atas Kabupaten Batavia, Meester-Cornelis, dan Krawang;
3. Keresidenan Buitenzorg, terdiri atas Kabupaten Buitenzorg, Cianjur, dan Sukabumi;
4. Keresidenan Priangan, terdiri atas Kabupaten Bandung, Sumedang, Garut, Tasikmalaya, dan Ciarnis; dan
5. Keresidenan Cirebon, terdiri atas Kabupaten Cirebon, Kuningan, Indramayu, dan Majalengka (*Regeeringsalmanak*, 1925-1940).

Pembagian wilayah itu berlaku hingga datangnya masa pemerintahan Pendudukan Jepang (1942).

Pada masa itu sebuah provinsi dikepalai oleh seorang gubernur yang mengepalai Dewan Provinsi (*Provinciale Raad*). Anggota Dewan Provinsi berjumlah 45 orang, yang terdiri atas 20 orang Belanda, 20 orang pribumi, dan lima orang bangsa Timur Asing. Gubernur Jawa Barat yang pertama ialah W.P. Hillen yang diangkat pada bulan September 1925, hingga tahun 1942 *Provincie West-Java* memiliki lima orang gubernur². Dari kurun waktu 1926 hingga 1942 dalam menjalankan pemerintahannya Gubernur Jawa Barat dibantu oleh sekretariat dan sembilan dinas.

Proses pembentukan *Provincie West-Java* tentunya tidak lepas dari kondisi sosial politik pada awal abad ke-20. Ada anggapan bahwa pembentukan provinsi pada masa itu lebih memihak kepada kepentingan masyarakat kolonial Belanda. Pada masa itu telah tumbuh pergerakan-pergerakan di setiap daerah.

² W.P. Hillen (1 September 1925), J.B. Hartelust (14 Juni 1929), C.A. Schnitzler (15 Desember 1931), L.G.C.A van der Hoek (24 Mei 1943) dan Mr.B.J.G. Hogewind (4 April 1941).

Pada tanggal 22 September 1914 lahir *Pagoejoeban Pasoendan*³ sebagai organisasi orang Sunda. Yang menjadi pertanyaan apakah ada tanggapan dari organisasi tersebut dengan akan dibentuknya suatu provinsi di wilayah yang dihuni oleh sebagian besar orang Sunda tersebut.

Wilayah *Provincie West-Java* dengan luas 46.877 km² dan terbagi dalam sembilan keresidenan memerlukan tenaga administratif dalam menjalankan pemerintahannya. Tentulah diperlukan tenaga-tenaga terdidik untuk membantu pelaksanaan administrasi pemerintahan Hindia Belanda. Pendidikan yang dijalankan melalui Politik Etis telah menghasilkan tenaga pribumi terdidik dalam menjalankan administrasi baik di tingkat pusat maupun daerah. Terdapat kesempatan bagi tenaga terdidik pribumi untuk duduk di dalam struktur birokrasi kolonial pada saat itu.

Secara garis besar penelitian ini akan membahas tentang kedudukan elite pribumi dalam pemerintahan di Jawa Barat (1925-1942) berdasarkan perubahan struktur administrasi pemerintahan yang terjadi pada saat itu, termasuk di dalamnya proses terbentuknya suatu pemerintahan yang bernama *Provincie West-Java*. Perubahan birokrasi tentu terjadi sebelum dan sesudah terbentuknya *Provincie West-Java* di wilayah Jawa Barat yang di dalamnya melibatkan pula jabatan-jabatan yang diduduki oleh pribumi.

³ Didirikan di Batavia (Jakarta sekarang) atas inisiatif Junjunan Setiakusumah dan Asikin Kusuma Sujana (Koesoema Soedjana). Pertama kali terpilih sebagai ketua adalah R. Daéng Kanduruan Ardiwinata. Awal pendirian bertujuan memajukan rakyat dalam bidang sosial dan budaya saja, tetapi setelah *Volksraad* berdiri (1918) berubah tujuan menjadi organisasi politik di samping bidang pendidikan, sosial budaya, dan ekonomi. Pada tahun 1939 pusat organisasinya pindah ke Bandung dengan ketua pengurus besarnya Otto Iskandar Dinata.

Selama kurun waktu tersebut tercatat sekitar 64 pribumi yang menduduki jabatan dalam birokrasi kolonial, baik di tingkat provinsi maupun keresidenan. Dari sekian banyak pejabat pribumi yang duduk dalam birokrasi kolonial di awal pengamatan terdapat beberapa yang memiliki mobilitas perpindahan yang cukup tinggi dan tetap eksis hingga tahun 1942. Menarik untuk diteliti adalah latar belakang pendidikan para pejabat pribumi tersebut. Hasil dari salah satu Politik Etis yang dijalankan oleh Pemerintah Hindia Belanda mulai terlihat dari makin banyaknya kaum pribumi yang mendapat pendidikan yang diserap dalam struktur pemerintahan. Golongan inilah yang dinamakan *functional group*, golongan yang berfungsi sebagai pegawai negeri dalam kedinasan-kedinasan.

D. PENUTUP

Setelah Perang Dunia I masyarakat Hindia Belanda, baik golongan pribumi maupun golongan Eropa sendiri merasakan bahwa pelaksanaan pemerintahan desentralisasi kurang memuaskan. Hal ini antara lain disebabkan anggaran yang diserahkan kepada dewan-dewan daerah untuk membiayai kebutuhan daerah yang bersangkutan, jumlahnya sangat sedikit dan wewenang yang dapat dijalankan oleh dewan-dewan terlalu terbatas. Oleh karena itu, masyarakat menuntut diberikannya wewenang yang lebih luas dalam bidang otonomi pemerintahan. Tuntutan tersebut lebih santer lagi setelah Pemerintah Hindia Belanda membentuk Dewan Perwakilan Rakyat atau *Volksraad* tanggal 18 Mei 1918, yang memberi kesempatan agak luas kepada bangsa pribumi untuk turut serta dalam pemerintahan. Situasi tersebut telah mendorong pemerintah untuk mengadakan pembaharuan terhadap sistem desentralisasi dan dekonsentrasi secara lebih luas lagi. Berdasarkan hal-hal tersebut, pada tahun 1922 pemerintah

mengeluarkan Undang-undang Perubahan Pemerintahan atau *Bestuurshervorming-swet* yang bertujuan membentuk kesatuan-kesatuan hukum yang lebih luas dan dapat dibagi lebih lanjut dalam kesatuan-kesatuan hukum yang lebih sempit. Berlandaskan undang-undang dan peraturan tersebut dibentuklah *Provincie West Java* (Propinsi Jawa Barat).

Dalam menjalankan roda pemerintahan Provinsi *West Java* diangkatlah penjabat-pejabat yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintah. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tatanan hierarki dari atas ke bawah. Semua jabatan itu lengkap dengan fasilitas yang mencerminkan kekuasaan. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yurisdiksi yang dengannya seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya.

Ternyata, sebagian besar yang menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintahan kolonial di *Provincie West Java* itu adalah orang pribumi. Jabatan yang dipegang oleh elit pribumi itu adalah jabatan-jabatan yang langsung bersentuhan dengan rakyat. Adapun jabatan-jabatan tertinggi dalam birokrasi seperti gubernur, residen, atau kepala afdeling, tetap dipegang oleh orang-orang Belanda.

Penelitian ini masih bersifat “pendahuluan”, karenanya pula penelitian ini lebih menyentuh aspek-aspek permukaan. Oleh karena itu, penulis menyarankan agar peneliti berikutnya melanjutkan penelitian ini untuk lebih mengkaji secara mendalam mengenai aspek-aspek tertentu yang menjadi perhatiannya.

DAFTAR SUMBER

1. Arsip dan Sumber Resmi Tercetak

- Memori Serah Jabatan 1921-1930 (Jawa Barat)*. 1976. Jakarta: Arsip Nasional RI.
- Memori Serah Jabatan 1931-1940 (Jawa Barat I)*. 1980. Jakarta: Arsip Nasional RI.
- Regeeringsalmanak voor Nederlandsch-Indië*. 1925-1942. Tweede Gedeelte. Kalender en Personalie. Batavia: Landsdrukkerij.
- Staatsblad van Nederlandsch-Indië*. 1922-1942. Batavia: Landsdrukkerij.
- Jaarverslag Provincie West-Java*. 1926-1942.
- Volksalmanak Soenda (Almanak Rakyat basa Sunda)*, almanak tahunan yang diterbitkan oleh Balai Pustaka (1919-1942).

2. Buku

- Blau, Peter M, Marshall W. Meyer. 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Terj. Gary R. Yusuf. Jakarta: UI Press.
- Budiardjo, Miriam. 1984. *Dasar-dasar Ilmu Politik* (edisi revisi). Jakarta: Gramedia.
- Day, Clive. 1975. *The Policy and Administration of the Dutch in Java*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Ekadjati, Edi S *et al.* 1993. *Sejarah Pemerintahan di Jawa Barat*. Bandung: Pemerintah Provinsi Tingkat I Jawa Barat.
- Ekadjati, Edi S. 2009. *Kebudayaan Sunda: Suatu Pendekatan Sejarah*. Jilid 1. Jakarta: Dunia Pustaka Jaya.
- Gottschalk, Louis. 1985. *Mengerti Sejarah*. Terj. Nugroho Notosusanto. Jakarta: UI Press.

- Grolier Encyclopedia of Knowledge* (3). 2000. USA: Academic American Encyclopedia.
- Kartodirdjo, Sartono. 1993.
Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kuper, Adam. 2000.
Ensiklopedi Ilmu-ilmu Sosial. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Leirissa, R.Z., 1985.
Terwujudnya Suatu Gagasan Sejarah Masyarakat Indonesia 1900-1950. Jakarta: Akademika Pressindo.
- Lubis, Nina H. 1990.
Kehidupan Kaum Menak Priangan (1800-1942). Bandung: Pusat Informasi Kebudayaan Sunda.
- Sutherland, Heather. 1983.
Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi. Terj. Sunarto. Jakarta: Sinar Harapan.
- Sahid, Komarudin. 2010.
Memahami Sosiologi Politik. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Suhartono, Pranoto W. 2010.
Jawa (Bandit-bandit Pedesaan); Studi Historis 1850-1942. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sutherland, Heather. 1983.
Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi. Terj. Sunarto. Jakarta: Sinar Harapan.
- Thoha, Miftah. 2004.
Perspektif Perilaku Birokrasi Birokrasi; Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II. Jakarta: Raja Grafindo.
-