

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1.Latar Belakang

Analisis kebudayaan merupakan sebuah kajian masyarakat yang menggambarkan tentang tatanan nilai-nilai, norma-norma, kepercayaan dan perilaku masyarakatnya. Dalam analisis budaya birokrasi kita akan melihat budaya dalam kelompok pemerintahan sebagai bagian masyarakat tersebut. Nilai-nilai, norma, kepercayaan akan dihasilkan oleh pekerja pemerintahan yang pada akhirnya akan menghasilkan sebuah budaya birokrasi dalam menjalankan sistem pemerintahannya.

Dalam perjalanan sejarah birokrasi pemerintahan kita, telah terjadi pergeseran paradigma dalam sistem pemerintahan secara cepat yakni dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Reformasi pemerintahan ini berdampak kepada perubahan beberapa gaya pemerintahan yang secara lambat laun pasti akan mempengaruhi kebiasaan yang biasanya berlaku. Reformasi politik yang terjadi pada pemerintahan Indonesia dan perubahan sistem pemerintahan dari desentralisasi menjadi otonomi daerah secara langsung akan berdampak pada perubahan sistem kinerja birokrasinya. Kekuasaan politik secara penuh di daerah otonomi merupakan hal yang tampak terlihat dengan banyaknya komentar-komentar tentang kekuasaan raja-raja kecil daerah. Sepanjang proses reformasi sistem pemerintahan ini, walau sudah berjalan selama kurun waktu empat belas tahun (sejak tahun 1998), saya masih menganggapnya dalam proses masa transisi perubahan perilaku. Transisi pola perubahan perilaku ini akan terus berjalan mengikuti sistem dan aturan yang berlaku sepanjang pemerintahan kita. Karena bagaimanapun wujud perilaku yang dihasilkan dalam sebuah kebudayaan akan terus berproses dan terus mengalami perubahan.

Dalam manajemen pemerintahan Negara ini, Saya menganalogikan manajemen pemerintahan kita seperti sebuah pohon yang saling terhubung antara akar, kulit, batang, daun dan buah. Akar pohon merupakan jantungnya sebuah pohon. Akar tersebut akan mempengaruhi pertumbuhan fungsi komponen lainnya. Akar yang rusak maka akan mempengaruhi kualitas batang, daun dan buah. Begitulah dengan Pemerintahan Negara ini yang tergantung pada kualitas para pekerjanya dan alat perangkat yang digunakannya dalam mendukung kinerjanya. Interaksi antar tiap birokrat pada sebuah organisasi pemerintah akan membentuk kebiasaan dan tatanan nilai baru, tatanan nilai baru ini kemudian akan mencirikan sistem birokrasi yang dianut oleh para pekerja birokrat. Kebiasaan yang merupakan nilai-nilai, aturan-aturan, norma, adat, dan sebagainya yang diungkapkan melalui perilaku birokrat inilah yang bisa kita sebut sebagai Budaya Birokrasi.

Kajian tentang Birokrasi Pemerintahan di Indonesia sepertinya sudah banyak dilakukan, dan secara umum kajian yang dilakukan lebih kepada analisa kinerja. Pada kajian analisis kinerja birokrasi maka akan lebih terfokus pada akuntabilitas kinerja birokrasi sebagai pelayan masyarakat dan aparatur pemerintahan. Kajian-kajian ini jika saya asumsikan cenderung menggambarkan evaluasi kinerja birokrasi yang lambat. Sebuah kajian kebudayaan pada sebuah komunitas institusi pemerintahan daerah diharapkan dapat menggambarkan secara menyeluruh institusi tersebut dalam kesehariannya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik sebagai bagian dari tujuan otonomi daerah. Secara lebih luas, dapat menjadi tolak ukur melihat keberhasilan pemerintah tingkat provinsi maupun Kabupaten/kota dalam pengembangan otonomi daerahnya.

Dalam sebuah lingkungan birokrasi, kita akan melihat banyak ekspresi dari perilaku yang dihasilkan. Ekspresi ini tidak hanya bisa dilihat melalui bahasa, namun juga dari makna-makna

yang diberikan kelompok tersebut terhadap benda-benda dan peristiwa. Makna-makna inilah kemudian ada dalam pikiran dan dituangkan dalam bahasa mereka serta di ekspresikan melalui perilaku dan tindakan mereka. Dahlan Iskan Menteri BUMN Tahun 2009-2014 dalam kunjungan ke sebuah BUMN menemukan penampilan ruang-ruang kerja dan ruang-ruang rapatnya masih bernada feodal. Dia melihat bahwa ada ruang rapat yang kursi pimpinan rapatnya berbeda dengan kursi-kursi lainnya. Kursi pimpinan rapat itu lebih besar, lebih empuk, dan sandarannya lebih tinggi (Dahlaniskan.wordpress.com). Pantauan Dahlan iskan sangat menarik menganalisa bentuk kursi rapat sebagai tempat duduk dalam pertemuan pimpinan dengan staffnya. Bentuk kursi yang berbeda tersebut mengekspresikan bahwa pimpinan begitu sangat dihormati sehingga kursi yang lebih besar, empuk dan sandarannya lebih tinggi menunjukkan perbedaan pimpinan dari bawahan atau ada makna lainnya.

Sumatera Utara merupakan daerah yang terindikasi banyak melakukan tindakan korupsi yang melibatkan aparat daerah<sup>1</sup>. Terkait dengan buruknya citra birokrasi di provinsi Sumatera Utara, melalui kajian ini mencoba melihat dan mengungkapkan makna benda-benda yang diinterpretasikan dalam kehidupan keseharian sebagai bagian dari kebiasaan, nilai dan tatanan yang ada yang dimungkinkan juga dapat menggambarkan perilaku para birokrasi. Hasil pemaknaan dari benda-benda yang digunakan dimungkinkan juga dapat menjadi alat ukur untuk melihat gambaran citra birokrasi pada instansi penelitian ini. Kajian birokrasi dalam perspektif antropologis ini akan lebih melihat kebudayaan itu dilukiskan dalam bentuk paparan mata-pelaku tentang segala sesuatu dari lingkungan keseharian komunitas pegawai pemerintah tersebut. Ada makna-makna dari benda-benda yang diinterpretasikan oleh lingkungan birokrasi sebagai

---

<sup>1</sup> Hasil Survey USAID 2008 tentang Transparansi Internasional, Bagian Utara Sumatera yakni Sumatera Utara merupakan titik episentrum yang kuat korupsi (Harian Kompas, 22 Agustus 2008); Hasil Penelitian Indonesia Corruption Watch (ICW) Provinsi Sumatera Utara merupakan daerah dengan Kasus Korupsi terbanyak (Harian Kompas 18 Januari 2011).

sebuah nilai-nilai yang menjadi kepercayaan oleh sebuah komunitas tersebut. Sebuah komunitas tidaklah hanya dikenal dalam lingkup masyarakat desa ataupun wilayah. Sebuah lingkungan departemen juga merupakan komunitas yang juga menghasilkan kebudayaannya tersendiri. Mengutip ungkapan Marvin Haris tentang Konsep Kebudayaan bahwa konsep kebudayaan terlihat dalam berbagai pola tingkah laku yang dikaitkan dengan kelompok-kelompok masyarakat tertentu, seperti adat (custom) atau cara hidup masyarakatnya (Marvin Haris, 1968: 16).

Sebuah organisasi menghasilkan kondisi lingkungan budaya melalui komunikasi yang terjadi dalam komunitas organisasi tersebut. Kebudayaan pada organisasi menghasilkan pemaknaan atas simbol-simbol, baik simbol verbal maupun simbol non verbal. Interpretasi dibutuhkan dalam memahami makna dari sesuatu yang dilakukan oleh kelompok manusia. Clifford Geertz (1973) mendefinisikan kebudayaan sebagai suatu sistem keteraturan dari makna dan simbol-simbol, dengan makna dan simbol tersebut individu-individu mendefinisikan dunia mereka, mengekspresikan perasaan-perasaan mereka, dan membuat penilaian mereka. suatu pola makna-makna yang ditransmisikan secara historis yang terkandung dalam bentuk-bentuk simbolik, yang melalui bentuk-bentuk simbolik tersebut manusia berkomunikasi, memantapkan, dan mengembangkan pengetahuan mereka mengenai dan bersikap terhadap kehidupan, Kebudayaan merupakan suatu peralatan simbolik bagi pengontrol perilaku, sumber-sumber ekstrasomatik dari informasi; dan oleh karenanya kebudayaan adalah suatu sistem simbol, maka proses kebudayaan harus dipahami, diterjemahkan, dan diinterpretasi. Bahasa simbolik dari kebudayaan adalah publik, dan oleh sebab itu peneliti tidak boleh berpura-pura telah memperoleh pengetahuan yang mendalam mengenai sudut-sudut gelap dalam pikiran individu.

Fungsi simbolik itu universal, dan manusia tidak dapat memahami kebudayaan suatu masyarakat tanpa fungsi ini, yang bekerja di sepanjang kode genetik itu sendiri (Geertz 1973).

Ungkapan Geertz menjelaskan bahwa menjadi manusia berarti berkebudayaan yang dapat dilihat melalui komunikasi dan simbol-simbol yang ditunjukkannya. Makna-makna simbol diinterpretasikan sebagai sebuah penjelasan kebudayaan. Simbol adalah sebuah objek yang dapat dimaknai melalui bunyi, bahasa, dan benda-benda pengantarnya. Benda-benda dikomunikasikan dalam bentuk, pakaian, tata ruang, bangunan, meja, kursi, mimik wajah, perhiasan dan sebagainya. Melalui simbol-simbol yang ditunjukkan kita dapat mengetahui sisi gelap bahkan dalam pikiran individu manusia, apalagi manusia sebagai sebuah kelompok.

Sebuah Organisasi adalah sebuah kelompok manusia, keberadaan individu dalam organisasi terjadi karena latar belakang maupun tujuan tertentu. Sama halnya dengan kelompok-kelompok manusia lainnya seperti kelompok agama, suku, kepercayaan, kelompok pemuda, dan sebagainya. Pada sebuah organisasi birokrasi, simbol-simbol yang ditunjukkan mempunyai makna yang terkadang hanya dipahami oleh organisasi birokrasi tertentu. Kelompok Birokrasi adalah sebuah organisasi yang dibentuk dan dibangun oleh Pemerintah secara seragam. Namun, pengaruh wilayah/kedaerahan sebagai tempat/lokasi institusi akan ikut juga mempengaruhi budaya yang dihasilkannya. Dimungkinkan interpretasi simbol terhadap benda tertentu dimaknai tidak sama dengan organisasi birokrasi pada institusi lainnya.

Simbol-simbol ini juga dapat mempengaruhi perilaku manusianya, begitu juga sebaliknya. Karena kebudayaan merupakan peralatan simbolik untuk mengontrol perilaku manusia. Di Sumatera Utara, kelompok masyarakat tertentu merasa bangga ketika keluarganya menjadi PNS, berpakaian PNS dengan logo-logo dipakainya. Orang lain akan melihatnya sebagai PNS, yang menggunakan pakaian pun akan merasa bangga dan mempunyai kepercayaan diri lebih dengan

pakaian itu dibandingkan dengan pakaian biasa. Pada era keterbukan media pasca reformasi, berita-berita tentang prilaku miring orang-orang birokrasi tidak memudahkan rasa bangga masyarakat tertentu dengan orang yang mengenakan pakaian PNS. Saya melihat berbagai persepsi yang cenderung negatif dalam mengamati prilaku pegawai birokrasi pemerintahan menjadi hal yang biasa. Fenomena ini sering disebut dengan istilah patologi birokrasi (penyakit birokrasi). Dalam Penelitian ini, interpretasi simbol yang digambarkan mungkin juga dapat mengungkapkan sebuah patologi birokrasi yang dihasilkan melalui prilaku birokrasinya. Penelitian ini menjadi warna tersendiri dari banyaknya penelitian dan tulisan-tulisan tentang prilaku birokrasi. Gambaran kajian prilaku mungkin tidak secara jelas pengungkapannya, gambaran dan penjelasan makna-makna simbol yang ada pada budaya birokrasi yang akan dijelaskan. Benda-benda yang digunakan dalam prilaku manusia merupakan simbol non verbal dari prilaku manusia. Pemaknaan simbol-simbol yang ada secara langsung menjelaskan prilaku birokrasi yang terkadang sulit untuk dikaji dalam sebuah analisis prilaku birokrasi. Tulisan-tulisan tentang prilaku birokrasi telah banyak dilakukan, salah satunya tulisan Siagian yang menjelaskan tentang prilaku birokrasi bahwa;

Kecendrungan patologi karena persepsi prilaku birokrasi dituding sebagai pihak yang paling bertanggung jawab dalam upaya gaya managerial, masalah pengetahuan dan keterampilan, tindakan melanggar hukum keperilakukan dan adanya situasional internal. Kategorisasi ini bila dirinci bisa melahirkan puluhan penyakit birokrasi, seperti penyalahgunaan wewenang dan jabatan, menerima sogok, mempertahankan status quo, tidak peduli kritik/saran, tidak mau bertindak, takut mengambil keputusan, kurangnya komitmen, kurangnya kreatifitas dan eksperimentasi, kurangnya visi yang imajinatif, nepotisme, patronase, keengganan mendelegasikan, ritualisme, xenophobia, ketidakmampuan belajar dan berkembang, pura-pura sibuk, cara kerja legalistik, tidak disiplin dan pertentangan kepentingan, kurangnya prakarsa, ketakutan pada perubahan, inovasi dan resiko, penggemukan pembiayaan, korupsi kontra fiktif, bertindak sewenang-wenang, kaku, tidak peka, tidak peduli mutu kerja, tanggung jawab rendah, kerja berbelit-belit, kerja asal jadi, tidak profesional, pemborosan, ketidak tepatan sasaran dan tujuan, pengangguran terselubung, terlalu banyak pegawai, sarana dan prasarana yang tidak tepat, dan masih banyak jenis penyakit birokrasi lainnya (Siagian, 1994: 35, 145).

Tulisan-tulisan ini cenderung mengungkapkan tentang bagaimana perilaku birokrasi sebagai bagian dari budaya yang secara umum melekat dalam badan birokrasi. Tulisan Eko Suharjo pada harian Kompas 1 Juli 2009, ada empat sumber penyakit birokrasi. Pertama, adanya budaya menguasai bukan melayani publik dalam birokrasi yang diakibatkan proses pengisian jabatan-jabatan dalam birokrasi berdasarkan kedekatan dengan penguasa, masalah kedua, ketidakmampuan melayani dalam birokrasi karena proses penerimaan pegawai dilakukan dengan cara-cara tidak profesional dan sarat kepentingan. Masalah ketiga, adanya kerusakan moral dalam birokrasi yang selalu berpikir mendapatkan uang dari proyek-proyek yang dilakukan. Ungkapan seperti “Gaji PNS Cuma bisa hidup untuk 7-10 hari, hanya dengan melakukan kejahatan untuk tambahan uang dia bisa hidup selama sebulan”. Keempat, Partai politik menganggap birokrasi sebagai sumber uang, “siapa yang menguasai birokrasi dia yang menguasai uang negara”.

Proyek-proyek merupakan bagian dari simbol program yang dijalankan dalam melaksanakan tugas dan fungsi para birokrat. Orientasi pada proyek juga merupakan hal yang menarik untuk dianalisa. Bagaimana proyek-proyek ini dilakukan, benda-benda apa yang dipakai dalam penanganan sebuah proyek hingga menghasilkan perilaku seperti yang diungkapkan Ejo Suharjo dalam Harian Kompas diatas.

Beberapa analisa tentang perilaku birokrasi yang ada dijelaskan juga karena dampak kenaikan harga bahan pokok dan naiknya kebutuhan lainnya yang membebani masyarakat, merupakan anggapan munculnya mentalitas birokrasi yang negatif. Gaji pekerja birokrat yang dianggap tidak memenuhi kebutuhan pokok keluarga yang mengakibatkan mentalitas perilaku

birokrasi sering diidentikan orang luar dengan mental 4D, yang artinya Duduk, Datang, Diam dan (dapat) Duit. Kesan birokrasi ini meluas pada pemahaman yang menganggap sebagai penyebab munculnya budaya negatif yang mencerminkan perilaku keseluruhan bangsa ini. Hal ini berseberangan dengan pendapat ideal Weber pada tiga abad silam sampai abad ke dua puluh bahwa birokrasi dipercaya sebagai satu-satunya organisasi yang bisa mengatur mekanisme pemerintahan secara efisien. Menurut Amri Marzali (2005:101) kita memerlukan manajer pemerintahan yang cenderung kepada “menjelaskan tugas” ketimbang “memerintah tugas” kepada anak buahnya yang mengarah pada komunikasi dua arah bukan yang ABS (Asal Bapak Senang), yang menggalakkan dan memuji inisiatif dan sebaliknya berani menghukum penyelewengan, yang menilai bawahan atas dasar *meritocracy* bukan atas dasar perkoncoan dan familisme, yang menciptakan lingkungan di mana pegawai merasa dirinya dikenal dan diakui secara pribadi oleh atasannya dan bukan hanya dianggap sebagai nomor dan label saja.

Kebiasaan yang berjalan pada lingkungan birokrasi ini merupakan kebudayaan lokal dalam bentuk *performance* (penyelenggaraan tradisi). Kebiasaan yang menjadi ritual tersebut penuh dengan makna dan simbol-simbol yang membentuk *culture system* (sistem budaya) pada masyarakatnya. *Culture system* menghasilkan wujud budaya berupa adat istiadat yang berhubungan dengan sistem sosial dan kebudayaan fisik, sehingga terwujud totalitas kebudayaan yang meliputi ide-ide, aktivitas, dan karya manusia dalam kelompok masyarakatnya.

Melalui sebuah proyek Pemerintah yang kemudian menempatkan saya di lingkungan birokrasi adalah catatan lain yang ternyata lebih mempermudah Saya dalam proses penelitian budaya birokrasi dalam proses kacamata orang luar. Hal utama yang membuat Saya tertarik dalam penelitian Budaya Birokrasi adalah ketika Saya melihat sebuah kebudayaan yang berbeda dalam kelompok birokrasi, anggapan-anggapan miring tentang birokrasi pada Pemerintahan

Sumatera Utara menjadi dasar utama untuk melakukan penelitian lebih dalam. Namun ketika melihat budaya birokrasi, makna simbol sebagai bagian dari simbol-simbol yang digunakan dan diinterpretasikan menjadi spesifik analisis yang menarik pada penelitian ini. Dengan menggunakan metode etnografi dalam penelitian merupakan bagian penting untuk mencapai tujuannya dengan perbedaan antara sudut pandang orang luar dengan sudut pandang orang dalam. Keseharian dan keterlibatan dalam pelaksanaan proyek pemerintah menjadikan saya dapat lebih dalam melakukan penelitian ini secara antropologis. Saya berharap kajian ini dapat menjadi sebuah analisa yang berbeda dari penelitian-penelitian lainnya. Kenapa analisa perilaku birokrasi atau ungkapan-ungkapan perilaku orang-orang birokrasi, managerial, proyek-proyek yang dihasilkan dan sistem perkantoran cenderung sama. Apa sebenarnya benda-benda yang dipakai sebagai alat/sarana mediasi mereka untuk mendukung pekerjaan mereka. Tesis ini juga merupakan sebuah catatan perjalanan observasi dan keterlibatan secara langsung yang harapannya dapat diungkapkan dalam akhir penelitian ini. Para pelaku birokrasi yang berperan sebagai pelayan masyarakat yang secara etika dan moral menjadi sebuah dogma yang dituntut dalam implikasinya menghasilkan kinerja yang bermanfaat bagi masyarakat banyak. Karena Saya adalah orang awam yang berasal dari masyarakat biasa dan sama sekali tidak mengenal dan bersentuhan secara langsung dengan lingkungan birokrasi pemerintahan sebelumnya. Sebagai orang luar, saya dan secara umum masyarakat yang selalu melakukan banyak tuntutan terhadap kinerja birokrasi. Sebagai orang luar yang kemudian masuk ke dalam lingkungan birokrasi menjadikan saya lebih membuka mata dan mendapatkan banyak pembelajaran bahwa ada tatanan nilai-nilai, adat dan kebiasaan-kebiasaan yang berkembang dalam birokrasi pemerintahan kita. Tatanan nilai-nilai, adat dan kebiasaan-kebiasaan ini merupakan pandangan dan pemahaman yang berjalan menurut kacamata dan pola pikir kelompok birokrasi tersebut.

Pandangan dan pola pikir ini tidak dituangkan secara tertulis dalam Standar Operasional dan Prosedur Kepegawaian. Namun berjalan secara turun-temurun layaknya sebuah warisan budaya dari komunitas tersebut. Adanya nilai-nilai, adat istiadat dan kebiasaan-kebiasan ini yang kemudian saya simpulkan sebagai sebuah kebudayaan dari komunitas birokrasi di institusi pada penelitian ini.

Pandangan Geertz bahwa analisis kebudayaan adalah menduga-duga makna, menilai dugaan-dugaan itu, dan menggambarkan kesimpulan-kesimpulan ekplanatoris dari dugaan-dugaan yang lebih baik dari kacamata komunitas yang kita teliti. Sebuah kebudayaan tidak bisa dilihat, dalam proses sebuah kebudayaan manusia berinteraksi dengan simbol. Melalui simbol-simbol inilah kebudayaan dapat dilihat. Menurut Saya, kajian mengenai budaya birokrasi pada instansi pemerintah daerah memiliki nilai yang amat strategis. Informasi mengenai budaya birokrasi pada instansi pemerintah dan faktor-faktor yang ikut membentuk budaya dan simbol-simbol sebagai sebuah nilai yang diyakini dalam sistem birokrasi itu amat penting untuk dikaji dan dianalisa, sehingga sebuah kebijakan yang disimpulkan sebagai kebijakan holistik untuk memperbaiki kinerja birokrasi atau yang melatar belakangnya dapat menghasilkan perbaikan yang lebih baik. Kebijakan reformasi birokrasi tidak akan mampu menyentuh semua dimensi persoalan yang selama ini menghambat upaya perbaikannya karena tanpa didasari oleh informasi yang akurat dan nyata berdasarkan penelitian melalui metode etnografi. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk memperbaiki kinerja birokrasi tidak pernah mampu menghasilkan perubahan yang berarti dalam menyelesaikan berbagai persoalan yang ikut memberikan kontribusi pada rendahnya kinerja birokrasi yang ditunjukkan.

Berbagai persoalan dalam keseharian di lingkungan birokrasi pemerintah khususnya pada instansi Dinas Sosial yang Saya temui pada observasi awal menjadi amat penting sebagai sebuah kepercayaan dan nilai-nilai yang berlaku dalam lingkungan mereka. Dalam kajian ini akan melihat persoalan dalam budaya Birokrasi secara sederhana pada lingkungan in-formal yakni lingkungan yang dibentuk tidak secara tertulis namun menjadi sebuah nilai yang diyakini dan diinterpretasikan oleh komunitas birokrasi ini, yang akhirnya membentuk praktik, perilaku, nilai-nilai, adat, kebiasaan dari para pelaku birokrasi yang berjalan secara in-formal sebagai bagian dari kebudayaan mereka di dalam institusi pemerintahan Dinas Sosial Tingkat Provinsi. Lingkungan formal tidak akan dilihat secara mendalam, namun hanya perlu saya ketahui. Karena saya menganggap lingkungan formal merupakan sebuah hasil dari kebijakan yang berlaku secara formal berdasarkan aturan dan ketentuan secara tertulis dalam standart operasional kepegawaian yang telah ditetapkan. Kajian pada lingkungan formal ini saya pandang sangat terstruktur dalam kerangka berpikir pelaku dan sedikit mempengaruhi kebudayaan komunitas birokrasi. Pemisahan perspektif yang difokuskan pada lingkungan in-formal ini diharapkan hasil kajiannya akan mendeskripsikan interpretasi budaya birokrasi pada instansi lokasi penelitian dengan mengungkapkan simbol-simbol yang ada. Kajian melalui metode etnografi ini diharapkan dapat lebih menggali secara mendalam interpretasi simbolik di lingkungan birokrasi. Sehingga hasil penelitian dapat secara penuh menggambarkan keseluruhan budaya yang ada di instansi lokasi penelitian.

## **1.2. Perumusan Masalah dan Lingkup Penelitian**

Ketika merencanakan penelitian Budaya Birokrasi ini, pada awalnya saya berpikir akan memfokuskan pada sebuah kajian sistem kekerabatan dan struktur non formal yang ada

dilingkungan birokrasi pada objek penelitian. Namun seperti yang sudah saya uraikan pada latar belakang, ketika saya mulai melakukan observasi awal, ketertarikan kemudian lebih difokuskan pada makna-makna yang ada di lingkungan birokrasi yang diinterpretasikan dari sebuah hasil kebudayaan. Nilai-nilai budaya yang mempunyai makna khusus, kebiasaan yang menjadi sebuah ritual kelompok, pandangan-pandangan yang berlaku secara komunal begitu menarik untuk lebih dianalisa secara mendalam. Pengungkapan ini akan lebih dalam dikaji melalui material-material dan alat-alat pendukung kinerja yang mempunyai makna-makna tersendiri, bentuk dan luas ruangan yang berbeda antara satu bidang divisi dengan divisi lainnya, meja, kursi yang mempunyai makna khusus kepemilikannya, ruangan pertemuan dan makna sarana ibadah, pakaian dinas dan banyak hal lainnya yang merupakan sebuah interpretasi simbol yang ditunjukkan oleh kelompok birokrasi. Sehingga untuk menarik permasalahan dari kajian birokrasi ini, saya menyimpulkan dalam satu perumusan masalah utama kajian ini, yakni:

“Bagaimana budaya yang berkembang dalam sebuah birokrasi diinterpretasikan melalui simbol-simbol non verbal yang berjalan pada kelompok di lokasi penelitian”.

Perumusan masalah utama ini tidak menutup kemungkinan untuk memunculkan permasalahan-permasalahan yang lebih spesifik atau khusus. Bagaimanapun saya akan melihat kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam kesehariannya seperti: bagaimana kegiatan apel pagi dan sore dilakukan, bagaimana proses surat menyurat berjalan, bagaimana ruangan-ruangannya (bentuk ruangan, kursi, meja dan peralatan lain yang diberikan kepada seorang pegawai), sekilas tentang kekerabatan yang terjalin, bagaimana ketika menyambut tamu luar. Simbol-simbol yang diungkapkan adalah simbol-simbol non verbal. Benda-benda akan dibatasi tidak pada seluruh benda. Ketika Saya melihat ini ada banyak benda-benda terkait dengan aktifitas seluruh pegawai birokrasi. Saya akhirnya menjadi bingung dan hampir tidak mampu menyelesaikan penelitian ini.

Penelitian kemudian terkonsentrasi pada keseluruhan simbol yang dibatasi dalam kegiatan yang dapat menggambarkan kebiasaan yang berjalan dan pada akhirnya akan menggambarkan nilai-nilai, norma, aturan yang berlaku secara in-formaldilingkungan birokrasi ini.

### **1.3.Tujuan Penelitian**

Penelitian ini mencoba mengungkapkan kebudayaan dalam lingkungan in-formaldi instansi Dinas Sosial Provinsi. Secara khusus penelitian ini bertujuan dapat menggambarkanbagaimana budaya yang berkembang dalam sebuah birokrasi diinterpretasikan melalui simbol-simbol yang berjalan pada kelompok instansi Dinas Sosial. Dan pada akhirnya, karena ini merupakan sebuah kajian kebudayaan, hasil penelitian ini akan mengungkapkan nilai-nilai, norma, aturan-aturan, dan kebiasaan-kebiasaan yang diinterpretasikan oleh kelompok sebagai sebuah kebudayaan mereka.

### **1.4.Manfaat Penelitian**

Sebagai sebuah penelitian yang difungsikan untuk desertasi tesis program pasca sarjana, tentu saja penyelesaian kajian ini akan sangat bermanfaat bagi saya dalam menyelesaikan tugas akhir yang dapat disumbangkan sebagai bagian karya tulis penelitian ilmiah pada Universitas Negeri Medan.

Secara lebih luasnya penelitian ini pastinya akan sangat bermanfaat; Bagi masyarakat umum sebagai penelitian ilmiah tentang budaya birokrasi melalui metode etnografi; Sebagai bahan analisis untuk perbaikan dan peningkatan kinerja lingkungan birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah; serta dapat menjadi salah satu bahan kajian untuk membuat kebijakan kepegawaian daerah.