

## BIROKRASI DAN KEBUDAYAAN

Oleh : Harsja W. Bachtiar

### *Pengantar: Birokrasi*

Tentu, berbeda daripada anggapan yang pada umumnya dianut dalam masyarakat kita, birokrasi tidak hanya merupakan suatu bentuk administrasi dan produksi yang diadakan dan digunakan oleh Pemerintah, melainkan adalah suatu bentuk organisasi yang sedikit banyaknya terdapat pada sekalian organisasi sosial modern yang besar, seperti perusahaan besar, universitas, angkatan bersenjata, dan partai politik. Bilamana suatu organisasi, pemerintah ataupun swasta, terdiri atas banyak orang, apalagi bilamana juga memiliki banyak ragam fasilitas, kelengkapan hidup dan produktivitas organisasi demikian menuntut adanya suatu stuktur birokrasi, pengadaaan sejumlah orang yang secara formal diangkat dalam kedudukan tertentu dan diberi wewenang untuk membuat keputusan-keputusan atas dasar aturan-aturan yang berlaku tertulis maupun tidak tertulis.

Birokrasi ini diharapkan memperlancar kegiatan-kegiatan yang harus diselenggarakan dan dikembangkan dalam usaha mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan serasional mungkin. Pengaturan stuktur organisasi dan peranan-peranan para anggota birokrasi, yang dengan sengaja diangkat untuk menangani permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh organisasi besar yang bersangkutan, dianggap didasarkan atas perhitungan rasional berkenaan dengan tujuan yang hendak dicapai serta cara terbaik untuk dapat mencapai tujuan ini. Struktur birokrasi merupakan persyaratan, keharusan, bagi setiap organisasi besar atau masyarakat yang modern, terlepas dari persolan-persoalan patologi yang sering dijumpai pada suatu birokrasi.

Sebenarnya Pemerintah kita tidak hanya mempunyai satu struktur birokrasi. Administrasi dan produksi Pemerintah Republik Indonesia diselenggarakan melalui sejumlah Departemen

yang masing-masing mempunyai birokrasi tersendiri yang terbentuk melalui suatu proses evolusi dan penyesuaian yang masih tetap berlangsung. Departemen Dalam Negeri, misalnya, bertanggung jawab atas pemerintahan kewilayahan dan oleh sebab itu mempunyai birokrasi yang diharapkan memperlancar kegiatan-kegiatan pemerintahan kewilayahan ini. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dibebani dengan tanggung jawab yang lain; departemen ini mengelola orang-orang yang menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang berlainan daripada kegiatan-kegiatan Lurah, Camat, Bupati atau Gubernur. Orang-orang yang dikelola oleh Departemen P & K adalah pendidik, peneliti dan seniman. Departemen Pertahanan dan Keamanan mengelola anggota-anggota angkatan bersenjata, angkatan perang maupun kepolisian, dengan sekalian persenjataan dan peralatan lain yang mereka perlukan dalam pelaksanaan tugas masing-masing. Pengelolaan orang-orang militer dan kepolisian memerlukan birokrasi yang berbeda daripada birokrasi yang diperlukan untuk mengelola pendidikan, peneliti, dan seniman. Departemen Agama, yang diharapkan dapat mengelola para ulama, pendeta dan awam dalam bidang agama dibebani dengan tanggung jawab yang berbeda daripada Departemen Pekerjaan Umum yang diharapkan mengerahkan tenaga-tenaga ahli dan buruh untuk mengadakan jalan-jalan, jembatan-jembatan, saluran-saluran perairan, gedung-gedung, dan sebagainya, dan oleh sebab itu birokrasi kedua Departemen inipun tidak sama struktur dan peranan-peranannya.

Persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan struktur birokrasi dari Departemen-Departemen Pemerintah kita menuntut kemampuan yang berbeda pada anggota-anggota masing-masing birokrasi yang bersangkutan. Pejabat yang efektif mengelola orang-orang yang menyelenggarakan kegiatan-kegiatan keagamaan mungkin sekali tidak efektif bilamana diserahi tanggung jawab mengelola orang-orang yang menyelenggarakan kegiatan-kegiatan dalam bidang keuangan negara, dan sebaliknya. Masing-masing kedudukan, atau peranan, menuntut kemampuan dan kepribadian tertentu. Bilamana orang yang menempati kedudukan dalam birokrasi tertentu tidak memiliki kemampuan atau kepribadian yang dituntut oleh tanggung jawabnya, birokrasi yang bersangkutan berusaha merubah orang ini sehingga akhirnya ia memperoleh

kemampuan dan kepribadian yang diperlukan. Aggauta-aggauta birokrasi masing-masing Departemen cenderung mempunyai minat, sikap, dan pandangan tersendiri, berbeda daripada minat, sikap, dan pandangan anggauta-aggauta birokrasi Departemen-Departemen lain. Kenyataan ini perlu senantiasa diperhatikan bilamana kita berbicara tentang birokrasi Pemerintah di negeri kita.

### *Kebudayaan: Suatu Sistem Simbol*

Barangkali ada baiknya bilamana dijelaskan juga apa yang diartikan oleh pembicara dengan istilah 'kebudayaan'. Pembahasan persepsi birokrasi tentang kebudayaan pasti banyak terpengaruh oleh konsep 'kebudayaan' dari pembicara sendiri sedangkan kita ketahui bahwa dalam ilmu-ilmu sosial konsep dasar ini diartikan bermacam-macam.

Bagi pembicara, mengikuti teori ahli terkemuka Talcoot Parsons, kebudayaan merupakan suatu sistem menyeluruh yang terdiri dari cara-cara dan aspek-aspek pemberian arti pada laku ujaran, laku ritual, dan berbagai jenis laku atau tindakan lain dari sejumlah manusia yang mengadakan tindakan-antar satu dengan lain. Unsur terkecil dari sistem ini, yang biasanya dinamakan sistem budaya, adalah simbol sehingga kebudayaan bisa juga ditanggapi sebagai suatu sistem simbol. Suatu simbol sebagaimana diketahui, mempunyai arti bagi orang-orang yang menggunakannya. Suatu sistem budaya biasanya sangat rumit dan di dalamnya terbagi-bagi dalam 4 perangkat simbol yang masing-masing mempunyai fungsi tersendiri bagi manusia-manusia yang bersangkutan dalam tindakan-antar mereka. Keempat perangkat simbol atau perlambang ini ialah simbol-simbol konstitutif yang terbentuk sebagai kepercayaan-kepercayaan dan biasanya merupakan inti dari agama; simbol-simbol penilaian moral yang membentuk nilai-nilai dan aturan-aturan; serta simbol-simbol pengungkapan perasaan atau simbol-simbol ekspresif.

Tingkah laku atau tindakan tidak dianggap merupakan bagian dari sistem budaya, demikian pula halnya dengan motivasi dan sikap. Teknologi juga tidak dianggap merupakan bagian dari sistem budaya, tapi pengetahuan tentang teknologi, yang dinyatakan dengan penggunaan simbol-simbol, dianggap adalah bagian

dari sistem dan budaya.

Kebudayaan, yang ditanggapi sebagai suatu sistem, sistem budaya berhubungan erat dengan masyarakat yang ditanggapi sebagai suatu sistem sosial yang dibentuk oleh tindakan antar sejumlah manusia, biasanya berjumlah besar. Sistem sosial yang lebih terbatas, seperti birokrasi Pemerintah, berhubungan dengan sistem budaya yang juga lebih terbatas.

### *Berbagai Sistem Budaya*

Kalau kita memusatkan perhatian pada birokrasi dari hanya satu Departemen saja, Departemen yang mana saja karena berkenaan dengan apa yang hendak dikemukakan tidak ada perbedaan antar Departemen, secara obyektif dan analitik kita jumpai lebih dari satu sistem budaya. Batasan antara berbagai sistem budaya ini bagi anggota-anggota birokrasi yang bersangkutan dalam berbagai hal tidak begitu jelas, malah adanya berbagai sistem budaya yang mempengaruhi sikap pemikiran dan tindakan mereka sering tidak disadari, apalagi diketahui.

Sejumlah kepercayaan, pengetahuan, nilai-nilai, aturan-aturan dan simbol-simbol yang digunakan dalam menyatakan perasaan para anggota birokrasi ini jelas lebih berhubungan, terkait, satu dengan lain daripada dengan unsur-unsur budaya lain yang terdapat pada birokrasi yang sama, sehingga dapat dianggap merupakan satu sistem budaya tersendiri. Biasanya bilamana seseorang memusatkan perhatian pada unsur-unsur dari satu sistem budaya tertentu, mungkin tanpa disadari, ia menggunakan suatu kerangka pemikiran yang berbeda daripada kerangka pemikiran yang digunakan bilamana ia memusatkan perhatian pada unsur-unsur dari satu sistem budaya lain.

Seseorang sering dengan mudah pindah dari penggunaan kerangka pemikiran yang satu ke kerangka pemikiran yang lain. Seseorang yang dalam penyelenggaraan suatu kegiatan menyimpang dari aturan resmi yang berlaku, mungkin akan menjelaskan apa yang dilakukannya, misalnya, dengan mengatakan 'Ini cara Jawa, lho,' atau 'Cara Batak sajalah'. Pernyataan demikian merupakan pemberian tahu pada orang yang dihadapinya bahwa

dia telah merubah kerangka pemikirannya sehingga apa yang dilakukannya sekarang dilakukan dengan berpedoman sistem budaya lain.

Pada umumnya di suatu birokrasi Pemerintah dapat dibedakan adanya paling sedikit 4, biasanya malah 5, sistem budaya, yaitu sistem budaya birokrasi yang universal, sistem budaya nasional, sistem budaya daerah, sistem budaya agama, dan sering juga sistem budaya asing.

### *Sistem Budaya Birokrasi Universal*

Pada setiap birokrasi, di negara manapun, terdapat seperangkat kepercayaan, pengetahuan, nilai-nilai, aturan-aturan dan simbol-simbol pengungkapan perasaan yang pada hakekatnya adalah sama dengan perangkat sejenis di negara-negara lain, karena perangkat simbol-simbol budaya inilah membentuk dan mempertahankan struktur-struktur sosial yang bersangkutan sebagai birokrasi. Tanpa perangkat simbol-simbol budaya demikian suatu struktur sosial tidak dapat dianggap merupakan birokrasi, mungkin struktur sistem kekerabatan atau sistem patrimonial, tapi jelas bukan birokrasi.

Max Weber, bapak pengkajian birokrasi, mempermudah kita mengidentifikasi beberapa unsur sistem budaya birokrasi yang universal ini, yaitu adanya aturan-aturan tertulis yang mengatur hubungan antara para pejabat dan bawahan mereka masing-masing; hak-hak dan kewajiban-kewajiban masing-masing kedudukan; pengangkatan, kenaikan pangkat dan pemberhentian para anggauta birokrasi; gaji dan bentuk-bentuk balas jasa lain; pemisahan antara orang yang menempati kedudukan tertentu dan jabatan-jabatannya, - seseorang tidak memiliki jabatannya! - serta juga pemisahan antara milik birokrasi dan milik pribadi masing-masing anggauta. Adanya aturan-aturan tertulis ini memberikan ciri-ciri khas pada sekalian struktur sosial yang terwujud sebagai suatu birokrasi. Bahwa dalam kenyataan terjadi bermacam-macam penyimpangan dari aturan-aturan ini adalah permasalahan yang lain.

Sebagian dari tingkah laku para anggauta birokrasi yang

menyimpang dari aturan-aturan tertulis yang berlaku disebabkan oleh adanya sistem-sistem budaya lain di samping sistem budaya birokrasi yang universal.

### *Sistem Budaya Nasional*

Pada setiap birokrasi Pemerintah tampak jelas kepercayaan-kepercayaan, pengetahuan, nilai-nilai dan aturan-aturan, serta simbol-simbol pengungkapan perasaan tertentu yang sebagai satu sistem budaya tersendiri tidak terdapat pada birokrasi Pemerintah di negara-negara lain. Sistem budaya yang berintikan nilai-nilai Pancasila merupakan pola-pola arti yang memberikan sifat dan bentuk yang khas pada birokrasi Pemerintah Republik Indonesia. Bahasa Indonesia jelas digunakan sebagai bahasa resmi dan bukan bahasa yang lain. Pengetahuan kognitif yang memberikan gambaran tentang kenyataan-kenyataan empirik yang dihadapi dalam melaksanakan tugas sebagai anggota-anggota birokrasi Pemerintah dalam banyak hal berlainan daripada pengetahuan kognitif berkenaan dengan kenyataan-kenyataan empirik yang sejenis sebagaimana diketahui oleh anggota-anggota birokrasi Pemerintah di berbagai negara lain. Sesama anggota birokrasi tertentu, misalnya, ditanggapi sebagai militer atau kerabat pejabat tinggi tertentu, bukan sebagai pejabat biasa.

Berbagai masalah ditanggapi sebagai masalah ketahanan nasional. Berbagai masalah ditanggapi sebagai masalah yang harus dimusyawarahkan dulu dalam rapat, seminar atau pertemuan bentuk lain, meskipun pejabat yang bersangkutan sebenarnya dapat saja membuat keputusan sendiri.

Berbagai nilai dan aturan-aturan tertentu yang dijadikan pedoman dalam bertindak adalah khas nilai-nilai dan aturan-aturan Indonesia, setidaknya-tidaknya sebagai satu perangkat pedoman tersendiri. Tentu sebagian dari nilai-nilai dan aturan-aturan ini terdapat juga pada birokrasi banyak negara lain yang juga baru mulai mengalami proses modernisasi karena keadaan-keadaan obyektif dari masyarakat dan negara di negara-negara demikian, termasuk Indonesia, banyak persamaannya. Keadaan sosial yang sama sering mengakibatkan pengaturan yang sama.

### *Sistem Budaya Daerah*

Anggauta-anggauta birokrasi Pemerintah berasal dari berbagai masyarakat daerah yang masing-masing mewujudkan kebudayaan sendiri, warisan dari nenek moyang penduduk pribumi daerah yang bersangkutan. Karena biasanya masing-masing anggauta birokrasi dibesarkan dalam lingkungan budaya daerah asal masing-masing, dan pada umumnya hidup dalam lingkungan keluarga yang juga mewujudkan kebudayaan daerah asal, pemikiran para anggauta birokrasi sedikit banyaknya terpengaruh oleh kebudayaan daerah asal masing-masing, hal mana dalam keadaan-keadaan tertentu tercermin juga pada cara berfikir dan tingkah laku mereka dalam penyelenggaraan pekerjaan kedinasan.

Banyak anggauta birokrasi yang berasal dari Jawa Tengah atau Jawa Timur menggunakan bahasa Jawa dalam pembicaraan kedinasan. Banyak anggauta birokrasi yang berasal dari Tapanuli berbicara bahasa Batak bilamana menghadapi orang lain yang juga berasal dari Tapanuli, supaya pembicaraan memperoleh sifat yang lebih akrab daripada bilamana pembicaraan diselenggarakan dalam bahasa nasional. Kadang-kadang penggunaan bahasa daerah mempersulit orang lain yang diharapkan ikut serta dalam pembicaraan yang bersangkutan tapi tidak mengerti bahasa daerah yang digunakan.

Di birokrasi yang banyak beranggautakan orang-orang yang asal dari daerah tertentu terdapat kecendrungan dominasi sistem budaya daerah yang bersangkutan, terutama dalam penggunaan bahasa tapi sering juga meliputi tatacara pergaulan antar anggauta birokrasi: cara memberi hormat, cara menyatakan terimakasih, malah juga cara menyatakan rasa tidak puas, kesal, amarah.

Kehadiran sistem budaya daerah di suatu birokrasi terlihat dengan jelas pada hubungan-hubungan kekerabatan antara anggauta-anggauta tertentu yang menurut aturan-aturan kebudayaan daerah yang bersangkutan adalah kerabat maupun antara anggauta-anggauta tertentu dan kerabat-kerabat mereka di luar birokrasi. Seringkali anggauta-anggauta yang bersangkutan menyimpang dari aturan-aturan hukum, atau aturan-aturan lain yang berlaku, dalam menyelenggarakan pekerjaan kedinasan demi tuntutan kewajiban mereka sebagai kerabat orang yang dihadapi,

misalnya dalam hal pengangkatan, kenaikan pangkat, mutasi, dan pemberian persetujuan.

### *Sistem Budaya Agama*

Bahwa sistem budaya agama — suatu sistem budaya tersendiri — juga dijumpai pada birokrasi Pemerintah kita lihat dengan jelas pada setiap hari Minggu yang seperti di kebanyakan negara di dunia kita ini merupakan hari libur, berhenti bekerja selama satu hari penuh. Kebiasaan menanggapi hari Minggu sebagai hari libur kita warisi dari kebudayaan Belanda yang dalam masa jajahan menguasai pengaturan jadwal kerja struktur-struktur sosial modern dalam masyarakat kita. Bagi orang-orang Belanda dan sekalian penganut agama Kristen, baik Katolik Roma maupun Protestan, hari pertama dari setiap pekan merupakan Hari Tuhan, hari yang khusus digunakan untuk mengadakan kebaktian keagamaan atau misa dalam memperingati kebangkitan kembali dari Yesus. Pada hari Minggu para penganut agama Kristen tidak dibenarkan menyelenggarakan pekerjaan yang tidak sungguh-sungguh perlu atau tidak bersifat amal. Maka, sesuai dengan tuntutan ajaran agama, pekerjaan birokrasi pun harus dihentikan pada setiap hari Minggu.

Dan setiap hari Jum'at, menjelang tengah hari, banyak anggauta-anggauta birokrasi yang beragama Islam mempersiapkan diri untuk meninggalkan pekerjaan agar bisa menunaikan ibadah salat di mesjid. Kertas-kertas dirapikan dan disimpan. Rapat dinyatakan berakhir. Kerangka pemikiran agama Islam mengganti kerangka pemikiran birokrasi universal dan kerangka pemikiran budaya Indonesia. Waktu beribadah mendekat. Anggauta-anggauta birokrasi yang tidak ikut serta beribadah di masjid juga ikut serta meninggalkan meja tulis, meninggalkan tempat kerja. Hari Jum'at para anggauta birokrasi, sesuai dengan tuntutan ajaran agama Islam, bekerja setengah hari.

Masih banyak lagi perwujudan akibat pengaruh sistem budaya agama pada birokrasi Pemerintah, tapi karena prasaran ini tidak diharapkan menggambarkan masing-masing sistem budaya secara terperinci melainkan hanya memperlihatkan kehadiran



berbagai sistem tertentu di birokrasi Pemerintah kita, kedua contoh yang ditampilkan sudah cukup.

Cuma, masih perlu dikemukakan di sini bahwa tentu saja masing-masing agama mempunyai sistem budaya tersendiri, sehingga di birokrasi Pemerintah kita dijumpai lebih daripada satu sistem budaya agama.

### *Sistem Budaya Asing*

Juga unsur-unsur budaya asing terdapat di birokrasi Pemerintah kita, diperkenalkan dan digunakan oleh anggota-anggota yang pernah belajar di luar negeri, berkunjung ke luar negeri, berkunjung ke luar negeri, ataupun memperoleh unsur-unsur budaya asing ini melalui pendidikan, pertemuan-pertemuan, atau media massa di negeri kita sendiri.

Orang-orang tua yang menggunakan unsur-unsur budaya asing ini cenderung mengarahkan perhatian pada kebudayaan Belanda, kebudayaan yang banyak mempengaruhi mereka ketika mereka belajar sebagai pelajaran ELS, HIS, MULO, AMS, atau HBS atau sebagai mahasiswa di perguruan tinggi masa jajahan Belanda. Mereka, misalnya, banyak menggunakan kata-kata Belanda dan kadang-kadang kalimat-kalimat yang lengkap dalam bahasa Belanda dalam pembicaraan kedinasan. Sering kali mereka malah menganut anggapan bahwa orang yang tidak mengerti bahasa Belanda bukanlah orang yang terpelajar. Bahasa hukum banyak sekali mengandung istilah-istilah Belanda. Banyak nilai-nilai dan aturan-aturan yang digunakan oleh anggota demikian sebagai pedoman dalam tingkah laku mereka memanglah nilai-nilai dan aturan-aturan Belanda.

Orang-orang yang lebih muda cenderung mengarahkan perhatian pada kebudayaan Amerika, atau orang-orang yang berbahasa Inggris. Mereka banyak menggunakan bahasa Inggris dan bertindak seolah-olah sekalian orang terpelajar mengetahui kebudayaan Amerika. Bahasa Inggris dianggap bahasa internasional sedangkan kebudayaan Amerika dianggap kebudayaan internasional, percontohan untuk membandingkan kebudayaan-kebudaya-

an lain, termasuk kebudayaan Indonesia.

Penggambaran ini jelas dibesar-besarkan; suatu penggambaran yang merupakan karikatur. Akan tetapi, gambaran kasar ini pada hakekatnya ada benarnya dan tidak susah kita melihat perwujudannya pada kenyataan yang terdapat di sekeliling kita sehari-hari.

### *Persepsi Kebudayaan*

Kalau memang begitu, bagaimanakah para anggauta birokrasi Pemerintah kita melihat gejala yang dinamakan kebudayaan itu? Bagaimanakah mereka menanggapi gejala kebudayaan yang mengatur pemikiran, sikap dan tingkah laku anggauta-anggauta masyarakat kita? Bagaimanakah dalam kedudukan mereka sebagai anggauta-anggauta birokrasi Pemerintah yang sehari-hari bekerja dalam lingkungan sosial dan budaya tertentu mereka melihat, mengartikan dan mengetahui pola-pola arti yang serba abstrak yang merupakan pedoman mereka dalam bertindak serta ikut menentukan apa yang dianggap sebaiknya menjadi tujuan kegiatan-kegiatan mereka?

Apa yang dikemukakan sebagai jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini bukanlah didasarkan atas suatu penelitian yang sengaja diadakan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan ini, sehingga prasaran ini tidak dapat dianggap sebagai laporan hasil penelitian tentang kenyataan-kenyataan empirik yang bersangkutan. Prasaran ini diajukan atas dasar pengetahuan teori sosiologi dan kesan-kesan yang diperoleh dari bekerja sama dengan banyak dan beraneka ragam anggauta-anggauta birokrasi Pemerintah selama waktu yang cukup lama dan yang diperoleh juga dari pengalaman sendiri sebagai peserta, anggauta, birokrasi Pemerintah pada waktu-waktu tertentu. Kasus-kasus yang ditampilkan, meskipun didasarkan atas kenyataan, adalah hanya contoh-contoh yang diharapkan memperjelas uraian yang agak bersifat pemikiran abstrak dan bukan bahan bukti untuk membenarkan suatu pernyataan.

Kita harus menyadari kerumitan budaya yang terdapat di birokrasi Pemerintah kita, bilamana kita hendak mempersoalkan

persepsi birokrasi tentang kebudayaan di negeri kita. Ini disebabkan karena persepsi masing-masing anggauta birokrasi banyak dipengaruhi, kalau tidak ditentukan, oleh kerangka pemikiran budaya yang digunakan pada waktu mereka menggambarkan persepsi mereka tentang kebudayaan, sedangkan di birokrasi Pemerintah kita terdapat berbagai sistem budaya dan terdapat juga berbagai kerangka pemikiran budaya yang berbeda-beda. Lagi pula, seperti telah dikemukakan, seseorang bisa dalam keadaan yang sama menggunakan kerangka pemikiran budaya yang berbeda, ganti-berganti.

#### *Kebudayaan Sebagai Gaya Hidup*

Meskipun dalam kenyataan masyarakat kita, seperti juga di birokrasi Pemerintah kita, terdapat berbagai sistem budaya, kebanyakan anggauta birokrasi Pemerintah biasanya cenderung beranggapan bahwa masyarakat kita hanya mewujudkan satu kebudayaan saja, yaitu kebudayaan Indonesia. Kebudayaan ini ditanggapi sebagai suatu kebudayaan yang tidak begitu terdiferensiasi; sebagai suatu gaya hidup yang telah merupakan kebiasaan dalam kehidupan sehari-hari dari sekalian orang Indonesia; sebagai pola-pola kehidupan yang dihargai dan memberikan identitas tersendiri kepada orang-orang Indonesia sebagai satu bangsa; sebagai sesuatu yang harus dipelihara, dipertahankan, terhadap pencemaran unsur-unsur budaya asing yang bisa merusak kebudayaan ini.

Melihat banyaknya unsur-unsur kebudayaan daerah, yang asal dari berbagai daerah di kepulauan kita, dan banyaknya unsur-unsur kebudayaan asing, terutama unsur-unsur kebudayaan Amerika dan Jepang, ada juga anggauta-anggauta birokrasi Pemerintah kita yang merasa ragu tentang ada tidaknya kebudayaan nasional, kebudayaan Indonesia. Mereka menjadi peka sekali pada kehadiran unsur-unsur budaya asing dan terkadang merasa tergugah untuk berusaha menolak penyebaran unsur-unsur budaya asing yang dianggap mempersukar kebudayaan nasional tumbuh.

Sebenarnya, apa yang mereka anggap adalah kebudayaan Indonesia, gaya hidup orang-orang Indonesia, dalam kenyataan sering adalah kebudayaan masyarakat daerah mereka sendiri,

tradisi budaya yang mereka warisi dari para nenek moyang di daerah asal mereka masing-masing. Apa yang mereka tanggap dan hendak pertahankan sebagai kebudayaan Indonesia biasanya adalah gaya hidup, kebiasaan hidup, yang mereka peroleh dari orang tua mereka masing-masing. Biasanya mereka tidak begitu mengetahui gaya hidup, atau kebiasaan hidup sehari-hari, dari orang-orang yang berasal dari daerah lain.

Kecenderungan demikian terdapat terutama pada anggauta-anggauta birokrasi yang berasal dari masyarakat-masyarakat yang memiliki kebudayaan yang telah sangat berkembang.

*Kebudayaan = Falsafah, Kesusasteraan, Kesenian*

Mungkin sekali para anggauta birokrasi Pemerintah lebih cenderung, dan lebih sering, menanggapi kebudayaan dalam arti sempit. Menurut pandangan terbatas demikian kebudayaan hanyalah terwujud sebagai falsafah, kesusasteraan dan kesenian. Kebudayaan adalah hasil pemikiran tokoh-tokoh pemikir ulung di masyarakat kita, tokoh-tokoh pemikir dalam masa lampau, seperti Nuruddin ar-Raniri dan Ronggowarsito, maupun tokoh-tokoh pemikir dalam masa kini, seperti Ki Hajar Dewantoro, Soekarno, Driarkara, Hamka, Moh. Yamin, Moh. Hatta dan Notonegoro.

Kebudayaan, menurut pemikiran demikian, adalah karya-karya sastra, seperti Negarakertagama, Bharatayuddha, Hang Tuah, La Galigo, hikayat-hikayat, roman-roman Abdul Muis, Takdir Alisyahbana, Nur Sutan Iskandar dan Pramoedya Ananta Toer, pantun-pantun, syair-syair, sajak-sajak Amir Hamzah, Chairil Anwar atau, lebih baru, Taufik Ismail, yang banyak diketahui dari pelajaran bahasa dan kesusasteraan Indonesia selagi belajar di bangku sekolah di sekolah menengah; serta adalah bentuk-bentuk kesenian, seperti tari serimpi, tari janger, ludruk, musik gamelan, keroncong, rabana, dan banyak bentuk-bentuk tari dan musik yang lain. Biasanya bangunan-bangunan arsitektur seperti rumah-rumah adat di Toraja, Minangkabau, Tapanuli dan Jawa Tengah, serta bangunan-bangunan megah seperti Borobudur, Prambanan, dan candi-candi Singhasari, juga dianggap sebagai perwujudan kebudayaan.

Tentu saja anggauta birokrasi Pemerintah yang menanggapi kebudayaan sebagai kesatuan menyeluruh yang besar menanggapi banyak permasalahan secara berbeda daripada anggauta-anggauta birokrasi yang menanggapi kebudayaan dalam arti sempit, terbatas pada falsafah, kesusasteraan, dan kesenian. Perbedaan persepsi sering mengakibatkan perbedaan dalam pembuatan keputusan.

#### *Kebudayaan Bukan Agama, Agama Bukan Kebudayaan*

Pandangan pejabat-pejabat birokrasi Pemerintah dalam bidang agama menanggapi agama sebagai sesuatu yang berbeda sekali dari kebudayaan. Tidak hanya ajaran-ajaran yang diterima oleh manusia sebagai wahyu dari Tuhan Yang Maha Esa dianggap adalah agama, tapi juga segala sesuatu yang berhubungan dengan wahyu ini, seperti sekalian tafsir ayat-ayat Al Quran aturan-aturan hukum agama, karya-karya sastra yang bersifat atau bernada keagamaan, dan falsafah yang berlandaskan ajaran-ajaran agama meskipun adalah hasil pemikiran manusia, dianggap bukan kebudayaan tapi agama. Pengetahuan yang diajarkan dan dipelajari di IAIN adalah pengetahuan agama, bukan pengetahuan budaya. Bukankah IAIN adalah suatu perguruan tinggi pengkajian agama Islam? Memang benar salah satu fakultasnya adalah fakultas yang bernama Fakultas Adab, fakultas di mana diselenggarakan pendidikan tinggi dalam bidang peradaban Islam atau Kebudayaan Islam. Dalam hal ini rupa-rupanya kebudayaan dianggap merupakan bagian dari agama.

Agama-agama pribumi yang diwarisi dari para nenek moyang penduduk pribumi di daerah-daerah yang bersangkutan, seperti daerah Jawa Tengah, Tapanuli, Kalimantan Tengah dan Sulawesi Selatan, tidak dianggap oleh para pejabat birokrasi Pemerintah dalam bidang agama sebagai agama sehingga tidak dianggap urusan mereka melainkan urusan Direktorat Jenderal Kebudayaan.

#### *Kebudayaan Yang Tidak Ditanggapi Sebagai Kebudayaan*

Akhirnya, ada baiknya juga dikemukakan di sini bahwa ada bagian-bagian tertentu dari sistem budaya yang pada umumnya

tidak ditanggapi sebagai bagian-bagian dari kebudayaan oleh para anggauta birokrasi Pemerintah, termasuk pejabat-pejabat Direktorat Jenderal Kebudayaan. Dalam masyarakat modern, seperti telah dikemukakan pada pendahuluan prasarana ini, bagian-bagian dari sistem budaya masyarakat yang semakin penting dalam kehidupan para anggauta masyarakat adalah ilmu pengetahuan, yang juga mencakup pengetahuan teknologi, dan aturan-aturan hukum.

Ilmu pengetahuan biasanya dianggap adalah terpisah, lain, daripada kebudayaan. Malah, tak jarang ilmu pengetahuan dipertentangan dengan kebudayaan. Dalam hal demikian biasanya kebudayaan ditampilkan sebagai suatu perangkat nilai saja dan kadang-kadang sebagai perangkat kepercayaan.

Seharusnya, semakin modern suatu masyarakat semakin berkembang perangkat simbol-simbol kognitif yang membentuk ilmu pengetahuan sebagai bagian sistem budaya yang bersangkutan.

Demikian pula halnya dengan aturan-aturan hukum. Semakin modern suatu masyarakat semakin banyak aturan-aturan hukum yang sengaja diadakan untuk mengatur kehidupan para anggauta masyarakat atas pemikiran rasional dan moral. Akan tetapi, aturan-aturan hukum pun biasanya tidak ditanggapi sebagai bagian, unsur-unsur, dari kebudayaan.

### *Kesimpulan*

Uraian singkat ini, seperti telah dikemukakan, hanya mengemukakan kesan-kesan saja tentang persepsi birokrasi Pemerintah kita tentang kebudayaan. Gambaran yang lebih tepat, yang tentu harus memperhatikan kenyataan bahwa para anggauta birokrasi ini sesungguhnya diatur oleh lebih daripada satu sistem budaya, barulah dapat diperoleh sesudah diadakan penelitian ilmiah yang cermat, penelitian yang berpedomankan pengetahuan teori maupun metodologi. Mudah-mudahan penelitian-penelitian demikian dapat diselenggarakan dan dikembangkan, karena pengembangan kebudayaan di masyarakat kita sangat banyak ditentukan oleh persepsi para anggauta birokrasi Pemerintah kita tentang apa yang harus diartikan dengan 'kebudayaan.'

## KEPUSTAKAAN

- Bachtiar, Harsja W.,  
 'Bureaucracy and nation formation in Indonesia,' *Bijdragen tot de Taal-, Land-en Volkenkunde*. Jilid CXXVIII, No. 4 (1972), hlm. 430-446.
- Barnard, Chester,  
*The Functions of the Executive* (Cambridge: Harvard University Press, 1938)
- Bendix, Reinhard,  
*Nation-Building and Citizenship* (New York: John Wiley & Sons, 1964).
- Kroeber, A.L., dan Clyde Kluckhohn,  
*Culture: a critical review of concept and definitions* (New York: Vintage Books, Random House, 1963)
- Merton, Robert K.,  
*Social Theory and Social Structure*. Edisi yang diperluas (New York: The Free Press; London: Collier Macmillan Publishers, 1968)
- Oszlak, Oscar,  
 'Critical approaches to the study of state bureaucracy: a Latin American perspective,' *International Social Science Journal*, Jilid XXXI, No. 4 (1979), hlm. 660-681.
- Parsons, Talcott,  
*Structure and Process in Modern Societies* (Glencoe, IL.: The Free Press, 1963)  
*Sociological Theory and Modern Society* (New York: The Free Press; London: Collier-Macmillan Limited, 1967)  
*Politics and Social Structure* (New York: The Free Press; London: Collier-Macmillan Limited, 1969)  
 'Culture and social system revisited, dalam Louis Schneider dan Charles Bonjean, ed., *The Idea of Culture in the Social Sciences* (London: Cambridge University Press, 1973)  
*Social System and the Evolution of Action Theory* (New York: The Free Press; London: Collier-Macmillan Limited, 1977)

Riggs, Fred,

'Introduction: shifting meanings of the term 'bureaucracy',  
*International Social Science Journal*, Jilid XXXI, No. 4  
(1979), hlm. 563-584.

Rudolph, Lloyd ., dan susanne Hoerber Rudolph,

'Authority and power in bureaucratic and patrimonial  
administration: a revisionist interpretation of Weber on  
bureaucracy,' *World Politics*, Jilid XXXI, No. 2 ( January  
1979), hlm. 195-227.

Weber, Max,

*Economy and Society: An outline of interpretive sociology.*

Diterjemahkan dari bahasa Jerman. Editor: Guenther Roth  
dan Claus Wittich. 3 jilid (Berkeley, Cal.: University of  
California Press, 1978).