

**PENGARUH BUDAYA KERJA ETNIK TERHADAP BUDAYA KERJA KEADILAN DAN KETERBUKAAN PNS DALAM MEMBANGUN MASYARAKAT MADANI DAN DEMOKRASI  
(Studi pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat)**

**Aldri Frinaldi & Muhamad Ali Embi**

<sup>1</sup>*Prodi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang  
Jl. Prof.DR. Hamka Air Tawar Padang, Sumatera Barat*

<sup>2</sup>*College of Law, Government, and International Studies, Universiti Utara Malaysia  
Sintok, Kedah Darul Aman, Malaysia*

*E-mail: [alfrinaldi@gmail.com](mailto:alfrinaldi@gmail.com)  
[ali@uum.edu.my](mailto:ali@uum.edu.my)*

**Abstrak**

*Justice and openness are among the values of working culture needed to support the development of civil society and democracy. Justice means that the works done by civil servants should be free from discrimination in any aspects, while openness means everyone who deals with the government offices should get transparent informations about things they deal with. This research aims to analyse the effects of the ethnical working culture to justice and openness in working culture of the civil servants in the Pasaman Barat Administrations. The research finds that ethnical culture tend to influence the civil servants in working justly and openly. To solve the problem, civil servants' working culture in the government offices needs to change, which can be done by integrating the working culture set by the government with the positive ethnical culture and religious teachings in order to build democratic civil society.*

**Kata kunci :** budaya kerja etnik, Pegawai Negeri Sipil, masyarakat madani, demokrasi

**Pendahuluan**

Untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dalam membangun masyarakat madani dan demokrasi di Indonesia memerlukan sokongan birokrasi. Dengan mengutip pendapat para ahli antara lain, Almond dan Verba, Harrison dan Huntington, maka Leo Agustino (dalam IRE, 2001) mengemukakan kemajuan suatu negara termasuk dalam bidang ekonomi perlu sokongan keadaan demokratisasi dalam negara tersebut. Demokratisasi dapat menyokong perubahan ekonomi-politik dunia dewasa ini, yang didalamnya tercakup berbagai persoalan yang saling berkait satu sama lain. Oleh karena itu pembahasan demokratisasi dengan pendekatan budaya salah bentuk upaya pembentukan model demokrasi yang selaras dengan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Pada umumnya berbagai negara di

dunia termasuk di Indonesia cenderung menggunakan konsepsi birokrasi modern dan rasional berdasarkan teori Weber.

Dalam teorinya Weber (dalam Thoha, 2008) menggambarkan birokrasi sebagai sebuah organisasi yang hirarki di mana aparatur berkewajiban melaksanakan tugas yang berkaitan dengan urusan-urusan publik yang disertai pembagian kerja yang terperinci.

Suasana demokrasi membuka banyak peluang bagi semua rakyat untuk mengakses berbagai hal sesuai dengan keperluannya masing-masing. Hal ini dapat diperoleh manakala birokrasi dengan para pegawai di dalam organisasi pemerintah maupun organisasi pemerintah daerah yaitu para Pegawai Negeri Sipil (PNS), mempunyai budaya kerja keadilan dan keterbukaan. Berkaitan dengan budaya kerja keadilan dan keterbukaan terutama sekali

diperlukan dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh organisasi pemerintah daerah. Namun dalam kenyataannya menurut Darminto (2007) bahwa beberapa aspek budaya kerja aparatur pada masa sekarang ini yang berpengaruh terhadap kelancaran pelaksanaan tugas oleh aparatur pemerintah, sehingga dapat menghambat harmonisasi dalam mewujudkan masyarakat madani dan demokrasi antara lain; budaya paternalisme, budaya manajemen tertutup, budaya kecenderungan pilih kasih (*like and dislike*) dalam pelayanan publik.

Dari apa yang dikemukakan oleh Darminto di atas yaitu budaya manajemen tertutup, bentuk budaya kerja ini dapat menghambat perwujudan budaya keadilan dan keterbukaan atau transparansi. Begitupula kecenderungan pilih kasih dugaan ini memperkuat sulitnya diwujudkan budaya kerja keadilan, sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun pelayanan publik, serta pembangunan, dapat terhambat bagi membangun masyarakat madani dan demokrasi yang adil dan merata. Budaya kerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) seharusnya mempedomani nilai-nilai terkandung di dalam budaya kerja yang telah ditetapkan oleh Pemerintah melalui Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25 Tahun 2002 tentang pedoman budaya kerja bagi aparatur negara, salah satu bentuk budaya kerja tersebut berkaitan dengan budaya kerja keadilan dan keterbukaan.

Persoalan budaya kerja ini menjadi sorotan dan penelitian penting sejak era reformasi disebabkan pemahaman karakter berbangsa bernegara yang masa Orde Baru ditanamkan melalui Penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) termasuk bagi PNS ditiadakan seiring dengan dimulainya era reformasi. Keadaan ini diasumsikan sebagai adanya anomie budaya di Indonesia akibat terjadi berbagai perubahan mendadak pada masa berlangsungnya awal reformasi tersebut. Anomie budaya menurut teori Durkheim (<http://www.scribd.com/doc/36889160/Emile-Durkheim>) adalah suatu negara yang mengalami perubahan mendadak tanpa perencanaan yang matang sebelumnya maka akan mengalami suatu keadaan kekacauan budaya. Kekacauan budaya ini yang kemudian disebutnya anomie budaya, disebabkan banyak berbagai komponen masyarakat dalam negara yang mengalami "kehilangan" panutan dalam kehidupan sehari-hari.

Disisi lain masyarakat madani dan demokrasi dapat tertata dengan adanya budaya kerja keadilan dan budaya kerja keterbukaan PNS pada daerah yang mempunyai multi etnik, guna menghindarkan adanya pemicu konflik etnik. Dalam kehidupan masyarakat yang multi etnik tentu setiap etnik mempunyai berbagai stereotip yang bernuansa negatif dan positif. Dan stereotip ini juga dapat terwujud pula dalam bekerja termasuk PNS dari berbagai etnik yang bekerja pada organisasi pemerintah daerah. Hal ini yang menjadi suatu ketertarikan peneliti untuk melakukan penelitian di Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat. Di daerah ini terdapat keberagaman etnis dalam susunan masyarakatnya. Populasi terbesar adalah etnis Minangkabau, kemudian etnis Mandailing, serta etnis Jawa selanjutnya berbagai etnis lainnya. Permasalahan penelitian yang dibahas dalam makalah ini yaitu ; bagaimana pengaruh budaya kerja etnik lokal terhadap budaya kerja keadilan dan keterbukaan PNS pada pemerintah daerah di kabupaten Pasaman Barat? Sedangkan limitasi penelitian ini adalah dibatasi pada PNS berasal dari etnik Minangkabau, etnik Mandailing dan etnik Jawa yang terdapat pada pemerintah kabupaten Pasaman Barat, Provinsi Sumatera Barat.

### ***Teori Budaya Kerja dan Masyarakat Madani***

#### **1. Budaya Kerja**

Budaya kerja berkaitan dengan bagaimana mempersepsikan budaya suatu organisasi, bukannya dengan apakah mereka menyukai budaya atau tidak. Budaya kerja suatu falsafah yang didasari oleh pandangan hidup sebagai nilai-nilai yang menjadi sifat, kebiasaan dan kekuatan pendorong, membudaya dalam kelompok masyarakat atau organisasi, kemudian tercermin dari sikap menjadi perilaku, kepercayaan, cita-cita, pendapat, dan tindakan. Menurut Embi (2003), definisi budaya kerja merupakan nilai-nilai kepercayaan dan tingkah laku yang dimiliki oleh seseorang pegawai itu dan digambarkan melalui penerapan yang dipraktikkan oleh mereka sewaktu atau sepanjang mereka bekerja.

Oleh sebab itu Triguno (1995) memberikan gambaran budaya kerja adalah suatu falsafah yang didasari oleh pandangan hidup sebagai nilai-nilai yang menjadi sifat, kebiasaan dan kekuatan pendorong, membudaya dalam kehidupan suatu kelompok masyarakat atau

## ***Pengaruh Budaya Kerja Etnik ...***

organisasi, kemudian tercermin dari sikap menjadi perilaku, kepercayaan, cita-cita, pendapat dan tindakan yang terwujud sebagai "kerja" atau "bekerja". Melaksanakan budaya kerja mempunyai arti yang sangat dalam, kerana akan mengubah sikap dan perilaku sumber daya manusia untuk mencapai produktifitas kerja yang lebih tinggi dalam menghadapi tantangan masa depan.

Dengan demikian budaya kerja memainkan peranan yang sangat penting kepada sebuah organisasi. Penerapan-penerapan atau budaya kerja yang diterapkan akan mempengaruhi aktifitas dan perjalanan sesebuah organisasi di mana ia akan mempengaruhi perubahan budaya organisasi yang seterusnya akan memberi kesan kepada prestasi sebuah organisasi. Berbagai penelitian menunjukkan ada kecenderungan masih diterapkan budaya kerja lokal atau budaya kerja etnik yang bernuansa negatif. Diantaranya, hasil penelitian Suryono (2006) dalam disertasinya mengatakan pandangan hidup birokrat yang berisikan nilai-nilai budaya lokal, berpengaruh kuat terhadap nilai-nilai etos kerja birokrasi. Nilai-nilai budaya lokal (Jawa) yang diterapkan dalam kepemimpinan birokrasi cenderung bernuansa kekuasaan (model elitis) yang menempatkan hubungan pimpinan dan bawahan, atau hubungan pegawai dalam pelayanan publik dengan masyarakat yang dilayani berdasarkan hirarki atas-bawah, atau hubungan bapak-anak buah (*patron and client relationship*), yang sering disebut model birokrasi *patrimonial* dan *neopatrimonial*. Kemudian sejalan juga dengan hasil penelitian Agus Dwiyanto dkk (2003) pada 3 (tiga) Provinsi di Indonesia bahwa masih banyaknya pelayanan yang birokratik, formal, serta berbelit-belit dalam kegiatan pemerintahan dan penyelenggaraan pelayanan publik oleh PNS, diduga kuat berasal dari pengaruh budaya etnik lokal di lokasi penelitian tersebut. Hasil penelitian ini menegaskan adanya pengaruh budaya etnik PNS yang kuat diantaranya budaya kerja yang bersifat *paternalisme*.

### **2. Budaya Kerja Keadilan dan Keterbukaan Pegawai Negeri Sipil (PNS)**

#### **a. Budaya Keadilan**

Keadilan adalah sikap dan tindakan seorang PNS yang memperlakukan orang lain sesuai dengan fungsi, peran dan tanggungjawabnya, dan memperhatikan hak

dan kewajiban masyarakat ([www.bpkp.go.id](http://www.bpkp.go.id)). Menurut Vasthi Nughroho (2010) keadilan pada hakikatnya adalah memperlakukan seseorang atau pihak lain sesuai dengan haknya. Yang menjadi hak setiap orang adalah diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya, yang sama derajatnya, yang sama hak dan kewajibannya, tanpa membedakan suku, keturunan, dan agamanya. Berkaitan dengan penjelasan keadilan diatas oleh Faturochman (1999) mengeksplorasi keadilan dengan formulasinya berdasarkan tiga tingkatan, yaitu *outcome*, prosedur, dan sistem. Keadilan yang berkaitan dengan *outcome* sering disebut sebagai keadilan distributif. Keadilan distributif sering digunakan menganalisis kebijakan pemerintah terhadap rakyat. Kemudian, Keadilan prosedural terkait dengan berbagai proses dan perlakuan terhadap orang-orang yang terlibat dalam proses tersebut. Perbedaan keadilan distributif dengan prosedural yaitu sifat aturan formal dari prosedur yang berlaku, penjelasan terhadap prosedur dan pengambilan keputusan, serta perlakuan interpersonal, faktor psikologis. Sifat aturan formal pada umumnya merupakan sesuatu yang telah baku dan dapat diterima apa adanya sebagai sesuatu yang dianggap natural. Pada sisi lain, penjelasan dan perlakuan interpersonal dapat mempengaruhi orang untuk menilai prosedur tersebut hingga tampak lebih adil. Nilai-nilai kelompok yang dimaksud meliputi penghargaan terhadap sesama, kepercayaan, dan ketidakberpihakan satu orang kepada orang atau kelompok lain. keadilan sistem berkait erat dengan struktur yang ada, dengan kriteria; (1) konsisten dari waktu ke waktu dan satu orang ke orang lainnya, (2) tidak bias, (3) disusun berdasar data atau informasi yang akurat, (4) *correctability* tinggi terhadap kesalahan, (5) representatif, serta (6) berdasar standar etika dan moral.

Budaya Kerja Keadilan dalam penelitian menggunakan pendekatan keadilan kombinasi keadilan prosedural dan keadilan sistem. Kombinasi yang digunakan berkaitan dengan sikap perlakuan, dan standar etika moral dalam melaksanakan suatu pekerjaan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada organisasi pemerintah daerah membangun masyarakat madani dan demokrasi.

**b. Budaya Kerja Keterbukaan**

Keterbukaan adalah keadaan yang memungkinkan ketersediaan informasi yang dapat diberikan dan didapat oleh masyarakat luas. Keterbukaan merupakan kondisi yang memungkinkan partisipasi masyarakat dalam kehidupan bernegara. Menurut Barata (2003) bahwa keterbukaan sesuatu keadaan yang memungkinkan ketersediaan informasi yang dapat diberikan dan didapat oleh masyarakat luas. Keterbukaan ini diperlukan dalam rangka mewujudkan transparansi dengan batasan koridor yang jelas menuju ke arah pemerintahan yang bersih (*good governance*). Aspek transparansi sebagai salah satu aspek yang penting dalam rangka membuat tata pemerintahan menjadi lebih baik. Transparansi yang diminta yaitu keterbukaan informasi pembangunan dan pelayanan awam oleh pemerintah dan pemerintah tempatan. Keterbukaan memberikan keadilan bagi semua pihak yang mempunyai kepentingan. Menurut Oliver (2004) keterbukaan atau kata lainnya transparansi merupakan terjemahan dari *Transparency* atau *transparent*. Kata tersebut diciptakan dari dua kata yaitu *trans* yang memberikan arti perpindahan/pergerakan (*movement*) dan *parent* yang berarti layak (*visible*). Sedangkan menurut Oxford English Dictionary menyebutkan *Transparent* mempunyai arti yaitu *"having the property of transmitting light, so as to render bodies lying beyond completely visible."* Kedua pengertian ini memberikan makna keterbukaan sebuah informasi yang dimilikinya dan diteruskan kepada pihak lain akan membuat penyelenggaraan pemerintahan maupun pemerintahan daerah menjadi lebih baik. Hal ini berkaitan dengan penilaian publik terhadap kinerja dan aktifitas pemerintah daerah termasuk para PNS yang bekerja.

Keterbukaan disisi lain dapat bermakna bersedia menerima pendapat orang lain baik yang kedudukannya lebih tinggi, setara, atau yang lebih rendah. Bersikap adil dalam segala urusan sangat diperlukan demi terbangunnya suasana kondusif dalam suatu organisasi. Dengan keadilan akan timbul perasaan puas dari anggota organisasi karena diperlakukan sama dengan anggota organisasi lainnya. Keterbukaan sikap akan mendorong seseorang bagi

berani mengemukakan pendapatnya tanpa takut disalahkan. Dengan demikian budaya kerja Keadilan dan keterbukaan juga sangat diperlukan dalam hal-hal yang pelayanan publik, penyelenggaraan pemerintahan termasuk pembinaan internal karir pegawai, yang dilakukan secara adil dan terbuka. ([www.bpkp.go.id](http://www.bpkp.go.id)).

**c. Pegawai Negeri Sipil (PNS)**

Undang-undang RI No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dijelaskan bahwa Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai Negeri terdiri dari tiga unsur, yaitu: 1) Pegawai Negeri Sipil, 2) Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan 3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pegawai Negeri Sipil terdiri pula dari dua jenis, yaitu: Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Pegawai Negeri, termasuk Pegawai Negeri Sipil (PNS), berkedudukan sebagai unsur aparatur negara dan sebagai aparatur negara mereka bertugas sebagai abdi masyarakat untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disamping kewajibannya, setiap Pegawai Negeri juga mempunyai beberapa hak yang ditentukan dalam undang-undang kepegawaian. Salah satu di antara hak PNS tersebut adalah hak atas pensiunan. Ketentuan yang berkaitan dengan kepegawaian di daerah juga diatur berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang

### ***Pengaruh Budaya Kerja Etnik ...***

Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang dalam pasal 129 – 135. Sementara ketentuan mengenai pensiun secara umum diatur dalam Pasal 129 ayat (2). Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa Manajemen pegawai negeri sipil daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah.

### **3. Budaya Kerja Etnik**

Berkaitan dengan etnik menurut Barth (1988) adalah suatu kelompok masyarakat yang mempunyai seperangkat kebudayaan sebagai identitas khasnya dalam bentuk berbagai simbol-simbol dan menunjukkan adanya batas-batas sosial etniknya dengan etnik lainnya dalam interaksi. Pandangan tentang etnik secara sosiologi dapat dirujuk pendapat Weber (dalam Habib, 2004 ; dan dalam Malesevic, 2004) dalam mengidentifikasi model hubungan antar etnik pada zaman modern yaitu:

- a. Etnisitas sebagai bentuk dari status kelompok. Weber mendefinisikan kelompok etnis sebagai kelompok yang menyuguhkan kepercayaan subyektif di dalam keturunan mereka karena adanya tipe fisik yang mirip. Hal yang krusial dari prinsip ini adalah etnisitas ada hanya ada di dasar dari kepercayaan kelompok tertentu.
- b. Etnisitas sebagai mekanisme dari terpaan monopolistik sosial. Status kelompok sering berjalan pada basis terpaan sosial dimana posisi monopolistik mereka secara teratur dipakai untuk mencegah orang-orang yang bukan anggota kelompok dari memperoleh keuntungan simbolik atau material dari kelompok mereka.
- c. Keragaman bentuk etnik dari organisasi sosial. Meskipun sebagian besar mereka beroperasi sebagai status kelompok, kelompok etnis dapat menggunakan bentuk kelas, kasta dan tanah. Weber sangat tertarik dengan adanya fenomena kasta etnis, dimana status kelompok Nampak bertransformasi menjadi sistem kasta. Tidak

seperti status kelompok, perbedaan kasta jauh lebih kaku dan mendekati kelompok sosial.

- d. Etnisitas dan mobilisasi politik. Weber mendefinisikan etnisitas dalam istilah dinamika aktivitas politik. Menurutnya, eksistensi dari komunitas politik merupakan prasyarat bagi perilaku kelompok etnis. Kesadaran kelompok terutama dibentuk oleh pengalaman politik secara umum, bukan dengan *common descent*.

Sedangkan menurut Smith (Kauffman, 2004: 18 - 19) bahwa suatu etnik adalah sekelompok penduduk yang menempati suatu daerah di mana kelompok mereka mempunyai mitos, budaya tersendiri dan perpaduan yang kuat di antara mereka. Pada masa ahli kelompok etnik melakukan penghijrahan, sering berlaku keadaan di mana mereka tercerabut dari akar budaya etniknya kerana mengadopsi nilai-nilai baru. Demikian juga dengan bahasa, banyak anak-anak daripada ahli kelompok etnik tertentu yang merantau tidak boleh lagi berbahasa etniknya. Akan tetapi mereka tetap menganggap diri sebagai ahli etnik yang sama dengan ibu bapanya dan juga tetap diakui oleh kelompok etniknya. Jadi, kekhasan budaya kerja seseorang pada suatu etnik karena melalui proses pewarisan yang dari generasi ke generasi sehingga sulit terjadi perubahan. Meskipun orang boleh saja memilih untuk mengadopsi nilai-nilai, entah dari etniknya sendiri, dari etnik lain, ataupun dari gabungan keduanya (Koentjaraningrat; 2004).

Sedangkan budaya kerja etnik adalah seperangkat nilai budaya yang diterapkan sewaktu bekerja berdasarkan kekhasan berasal dari nilai budaya suatu etnik tertentu. Bentuk budaya kerja tersebut pada etnik Minangkabau antara lain ; galie, penuh perhitungan, pandai, kreatif, (Navis, 1984; Naim, 1999; Kato; 1989; 2005; Amir MS, 2007). Kemudian budaya kerja etnik Jawa antara lain ; teliti, lambat, nerimo, paternalistik, (Naim, 1999; Geertz, 1986 ; Koentjaraningrat 2004; Mulyana, 2005). Sedangkan budaya kerja etnik Batak Mandailing yaitu; emosional, cepat tersinggung dan keras kepala, agresif. (Warren, 2002; Payung Bangun dalam Koentjaraningrat, 2004).

### **4. Konsepsi Masyarakat Madani**

Konsepsi masyarakat madani menurut

Nurcholis Madjid (dalam Azra, 2000) berasal dari istilah “*Madinah*” diartikannya “kota” tetapi secara kebahasaan, perkataan itu mengandung makna “peradaban”. Dalam bahasa Arab istilah “peradaban” dinyatakan dengan kata “*madaniyah*” atau “*tamaddun*”. Karena itu tindakan Nabi mengubah nama Yastrib, sebuah nama yang mengandung menjadi Madinah pada hakikatnya adalah sebuah pernyataan niat atau proklamasi, bahwa beliau bersama pendukungnya yang terdiri dari kaum Mauhajirin dan Anshar hendak mendirikan dan membangun masyarakat beradab dalam struktur komunitas masyarakat di Madinah.

Sedangkan dalam literatur barat yang sejalan dengan konsepsi masyarakat madani dalam bahasa Inggris adalah *Civil Society*. Hakekatnya masyarakat Madani sebagai terjemahan kata *civil society* atau *al-muftama' al-madani*. Istilah *civil society* pertama kali dikemukakan oleh Cicero dalam filsafat politiknya dengan istilah *societies civilis*, namun istilah ini mengalami perkembangan pengertian. Kalau Cicero memahaminya identik dengan negara, maka kini dipahami sebagai kemandirian aktivitas warga masyarakat madani dalam konsepsi masyarakat multi etnik dan demokratisasi.

#### 5. Pemerintah Daerah dan Demokratisasi

Pemerintah Daerah sejalan dengan otonomi daerah masa reformasi sekarang perlu menguatkan kembali konsep masyarakat madani atau *civil society*. Hakekatnya suatu masyarakat madani (*civil society*) mungkin ada tanpa demokrasi, tetapi demokrasi tidak ada tanpa adanya *civil society* yang kuat. Kebijakan penerapan Otonomi Daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, juga merupakan suatu bentuk respon bagi penguatan pembangunan berbasis kebutuhan masyarakat lokal turut pula menumbuhkan rasa percaya diri etnis di berbagai daerah di Indonesia. Keadaan ini juga berdampak mempengaruhi eksistensi kemultikulturalan, untuk diperlukan adanya budaya kerja keadilan dan keterbukaan PNS pada organisasi Pemerintah Daerah menciptakan masyarakat ke dalam suasana rukun, damai, egaliter, saling menghargai, saling menghormati, tanpa ada konflik tanpa menghilangkan kompleksitas etnik lokal yang ada.

Konsepsi demokrasi dan demokratisasi

dalam penguatan *civil society* dapat dirujuk pendapat yaitu Huntington (dalam Sorensen, 2003) mengemukakan suatu negara yang mengalami gelombang demokratisasi ditandai dengan adanya transisi dari rezim non-demokratik menuju rezim demokrasi pada kurun waktu tertentu selaras dengan dinamika perkembangan demokrasi. Demokratisasi ini berproses dengan tiga kondisi antara lain; pertama, berakhirnya rezim otoriter; kedua, dibangunnya rezim demokratis; ketiga, konsolidasi rezim demokratis.

Mewujudkan suatu pemerintahan atau kepemimpinan yang demokratis maka hal yang paling utama adalah budaya kerja keadilan dan keterbukaan (transparansi). Adapun indikasi dari suatu pemerintahan atau pemerintahan yang transparan (terbuka) adalah apabila di dalam penyelenggaraan pemerintahannya terdapat kebebasan aliran informasi dalam berbagai proses kelembagaan. Berbagai informasi harus disediakan secara memadai dan mudah dimengerti sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah. Sebab manakala adanya suatu ketidakadilan dapat menciptakan kecemburuan, pertentangan, kesenjangan dan disintegrasi bangsa. Dalam kehidupan berbangsa, ketidakadilan dapat menimbulkan perilaku anarkis dan pertikaian antar golongan, bahkan dalam pertikaian antar etnik dapat menyebabkan perpecahan di daerah. Selanjutnya perbuatan tidak adil dapat menyebabkan penyelenggaraan pemerintah daerah akan mengalami hambatan. Oleh karena itu, terwujudnya rasa keadilan dalam kehidupan multi etnik diharapkan dapat mendorong terjadinya pemerataan kesejahteraan dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah.

#### Metodologi Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan pendekatan secara kualitatif. Maksud pendekatan kualitatif yaitu pendekatan yang menggunakan analisis sebab akibat yang terjadi di lapangan (Moleong, 1993). Penelitian ini dilakukan melalui studi lapangan dengan menggunakan pendekatan kualitatif untuk menganalisis secara terperinci, jelas dan sistematis terhadap budaya kerja PNS pada Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat, Budaya Kerja PNS etnik Minangkabau, etnik Batak/Mandahiling, dan etnik Jawa pada Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat. Pengumpulan data dilakukan

## Pengaruh Budaya Kerja Etnik ...

dengan observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi, yang dilakukan mulai Januari 2010 – Maret 2011. Pengujian keabsahan data menggunakan teknik triangulasi sumber. Sedangkan teknik analisis data ini merujuk kepada pendapat Miles dan Huberman (1992) yaitu analisis pendekatan kualitatif menggunakan *interactive model of analysis*. Informan dan Responden dalam penelitian ini adalah PNS yang bekerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Pasaman Barat yang mempunyai tugas pokok dan fungsi memberikan pelayanan publik, yaitu Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat (Kesbangpollinmas), Kantor Pelayanan Satu Pintu (Yantu), dan Badan Kepegawaian dan Pelatihan Daerah (BKPL), dan Sekretariat Daerah (Setda).

Operasional penelitian adalah analisis budaya kerja berhubungan sikap terhadap pekerjaan sebagaimana dimensi Budhi Paramitha di atas, kemudian budaya kerja keadilan dimaknakan sikap PNS berdasarkan prinsip perlakuan yang sama tanpa membedakan status sosial, etnik, dan agama, sedangkan budaya kerja keterbukaan dimaknakan sikap PNS memberikan akses secara transparansi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Budaya kerja etnik berkaitan dengan budaya kerja etnik Minangkabau, etnik Jawa dan etnik Mandailing yang bertalian dengan budaya kerja keadilan dan keterbukaan PNS membangun masyarakat madani dan demokrasi di Kabupaten Pasaman Barat.

### Hasil dan Pembahasan

Berkaitan dengan hasil penelitian dan pembahasan maka peneliti terlebih dahulu, mengketengahkan gambaran umum keadaan PNS pada pemerintah daerah kabupaten Pasaman Barat yaitu:

Tabel 1. Keadaan PNS Kabupaten Pasaman Barat Berdasarkan Golongan PNS

Golongan PNS	Jumlah (orang)	%
IV	1193	22
III	2574	47
II	1507	28
I	92	1
Jumlah Total	5366	100

Sumber : BKPL Pasbar 2010, diolah sesuai keperluan penelitian tahun 2011.

Dari tabel di atas terlihat jumlah terbanyak PNS di Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat adalah golongan III yaitu sebesar 47 % dan kemudian golongan II sebesar 28 %. Selanjutnya keadaan PNS berdasarkan etnik Minangkabau, Jawa dan Mandailing berdasarkan hasil wawancara dengan Haljeki, Kasubag Tata Usaha BKPL Kab. Pasbar tanggal 2 Desember 2010 dapat disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Keadaan Etnik PNS pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat

Persebaran Etnik PNS Selain PNS Fungsional	Jumlah (orang)	%
Minangkabau	1638	58,25
Mandahiling	1090	38,76
Jawa	72	2,56
Etnik lain (Bugis – Makasar, Sunda, Aceh dan lain-lain)	12	0,43
Jumlah Total	2812	100

Sumber : BKPL Kab. Pasbar, 2010 dan diolah sesuai keperluan penelitian tahun 2011.

Dari data di atas terlihat bahwa PNS selain PNS dalam Jabatan berfungsi berdasarkan etnik Minangkabau, etnik Mandailing dan etnik Jawa yang terbanyak adalah berasal dari etnik Minangkabau sebanyak 58%. Ini menunjukkan bahwa dalam Kerajaan Kabupaten Pasaman Barat, etnik yang dominan menjadi PNS adalah etnik Minangkabau. Tidak semua budaya kerja etnik lokal cenderung bernuansa negatif tetapi ada juga yang bernuansa negatif bagi peningkatan laju pembangunan di daerah. Hasil wawancara yang dilakukan dengan 20 pegawai staf (terdiri dari etnik Minangkabau, etnik Jawa, dan etnik Mandailing), 7 orang pejabat eselon IV, 5 orang pejabat eselon II, dan 2 orang pejabat eselon II di SKPD yang telah disebut pada bagian metodologi, maka ditemukan bentuk budaya kerja PNS etnik Minangkabau, PNS etnik Jawa dan PNS etnik Mandailing di lokasi penelitian yang cenderung negatif dan positif, yang berkaitan dengan budaya kerja keadilan dan keterbukaan disajikan pada tabel 3.

Berdasarkan tabel 3 selanjutnya dilakukan pembahasan sesuai dengan pemaknaan terhadap budaya kerja etnik bernuansa positif dan negatif. Adapun pembahasan dimulai dengan memberikan pemaknaan terhadap temuan budaya kerja tersebut. Untuk pembahasan lanjut dilakukan pemaknaan berdasarkan eksplorasi dari berbagai literatur terkait. Pemaknaan masing-masing temuan dalam tabel 3 sebagai berikut:

Tabel 3. Kecenderungan Budaya Kerja PNS Ketiga Etnik Bernuansa Positif dan Negatif Berkaitan dengan Budaya Kerja Keadilan dan Keterbukaan.

No.	Minangkabau		Jawa		Mandailing	
	Positif	Negatif	Positif	Negatif	Positif	Negatif
1	Kreatif	Galie	Teliti	Cenderung tertutup	Tegas	Cenderung emosional
2	Egaliter	Cenderung menunda-nunda pekerjaan	Loyal dan patuh	Kurang kritis	Berani	Keras Hati
3	Terbuka menerima kritikan	Mudah jenuh, atau bosan dalam bekerja	Sopan	Paternalistik	Terbuka menerima kritikan namun cenderung menanggapi dengan emosional	Cenderung kuat rasa primodialisme

Sumber : diolah hasil penelitian, 2011.

1. Kreatif bermakna kemampuan menghasilkan gagasan, ide atau suatu inovasi yang dapat memberikan pembaharuan bagi kemajuan unit atau organisasi berdasarkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pada PNS etnik Minangkabau, budaya kerja etnik positif berkaitan dengan budaya kerja keadilan dan keterbukaan kreatif, egaliter dan terbuka menerima kritikan. Sikap kreatifitas dan terbuka menerima kritikan ini sangat mendukung bagi perwujudan keterbukaan atau transparansi. Kreatifitas ini terlihat juga dengan adanya tampilan informasi di berbagai SKPD pada area kepentingan informasi publik telah memberikan informasi yang muda dimengerti oleh masyarakat banyak. Pada Kantor Pelayanan Satu Pintu yang berkaitan dengan berbagai pelayanan perizinan dimana PNS pada SKPD adalah mayoritas berasal etnik Minangkabau, telah terdapat berbagai bentuk pengumuman, leafet, brosur dengan bentuk yang kreatif sehingga dapat memudahkan pengguna jasa layanan publik. Berkaitan dengan terbuka menerima kritikan ini terlihat para pejabat dan PNS staf pada SKPD objek penelitian maka PNS etnik Minangkabau pada umumnya mampu berekspresi terbuka dan cenderung bersikap rasional dalam menanggapi kritikan dari berbagai pihak. Sedangkan egaliter mendukung budaya kerja keadilan karena budaya kerja ini mampu memperlakukan berbagai pihak tanpa memandang status sosial kemasyarakatan.

Namun dalam kecendrungan budaya kerja negatif yaitu galie, menunda pekerjaan, dan mudah bosan, ini adalah bentuk budaya kerja yang dapat menghambat membangun masyarakat madani dan demokrasi. Dalam pelayanan publik ada kesan PNS etnik Minangkabau kurang cepat merespon atau cenderung sedikit santai menghadapi keperluan masyarakat pengguna jasa. Disamping itu, dalam mengerjakan suatu pekerjaan yang membutuhkan jangka waktu panjang mereka cenderung agak merasa bosan, misalnya dalam rapat-rapat atau pertemuan-pertemuan dinas ingin segera selesai, atau dalam mengerjakan suatu program pemberdayaan masyarakat dalam jangka panjang mereka cenderung mudah bosan karena menginginkan ada variasi dalam kegiatan pekerjaan.

Dalam konteks PNS etnik Jawa, bentuk budaya kerja yang berhubungan budaya kerja keadilan dan keterbukaan yang bernuansa positif adalah loyal dan patuh, teliti dan sopan. Sehingga dalam pelayanan publik merasa cenderung terlihat lebih sopan daripada etnik Minangkabau dan etnik Mandailing termasuk dalam konteks hubungan atasan – bawahan ataupun dengan rekan sejawat. Mempunyai loyalitas dan kepatuhan pelaksanaan kerja yang dapat memberikan dukungan aktifitas dan produktifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Disamping itu cenderung mengerjakan pekerjaan secara teliti sehingga sesuatu pekerjaan dikerjakan diupayakan dalam keadaan sempurna. Namun dalam konteks aspek budaya kerja bernuansa negatif cenderung manajemen tertutup, kurang kritis dan paternalistik. Keadaan dapat mempengaruhi perwujudan budaya kerja keadilan dan keterbukaan, sebab sikap manajemen tertutup dan kurang kritis mempengaruhi aspek transparansi, sedangkan paternalistik dapat mempengaruhi budaya kerja keadilan, karena budaya kerja ini cenderung mengikuti dan menunggu arahan pimpinan atau atasan dalam mengerjakan sesuatu.

Budaya kerja PNS etnik Mandailing

## ***Pengaruh Budaya Kerja Etnik ...***

bernuansa positif yaitu; tegas, berani, terbuka menerima kritikan tapi cenderung emosional, budaya kerja ini dapat mendukung budaya kerja keadilan dan keterbukaan dalam membangun masyarakat madani dan demokrasi. Sedangkan yang bernuansa negatif cenderung emosional, keras hati, primodialisme. Keadaan menyebabkan adanya anggapan dari etnik – etnik lainnya bahwa PNS etnik Mandailing terkesan keras dan kurang sopan. Disamping mempunyai rasa ikatan primodialisme yang kuat menyebabkan adanya pendekatan pelaksanaan tugas mempengaruhi budaya kerja keadilan. Berkaitan dengan primodialisme ini menurut Bart (1988) orang yang cenderung bersikap primodial adalah budaya kerja yang dapat membuat individu atau kelompok memiliki sikap *etnosentrisme*, yaitu suatu sikap yang cenderung bersifat subyektif dalam memandang budaya orang lain. Mereka akan selalu memandang budaya orang lain dari kacamata budayanya. Hal ini terjadi karena nilai-nilai yang telah tersosialisasi sejak kecil sudah menjadi nilai yang mendarah daging (*internalized value*) dan sangatlah susah untuk berubah dan cenderung dipertahankan bila nilai itu sangat menguntungkan bagi dirinya

Oleh sebab itu, perlu membentuk suatu model perpaduan budaya etnik yang positif dengan budaya kerja yang ditetapkan Pemerintah, serta budaya kerja berdasarkan ajaran agama guna membangun masyarakat madani yang demokratis. Sebab suatu budaya kerja tanpa adanya mengadopsi nilai-nilai yang terdapat dalam ajaran agama dapat menyebabkan budaya kerja yang diformulasikan menjadi “kering” atau kurangnya daya dorong untuk mewujudkannya. Penggalan dan penelusuran lebih mendalam budaya etnik untuk diwujudkan sebagai bentuk budaya pemerintah daerah sangat penting. Disamping itu penting perpaduan budaya kerja ini karena setiap daerah mempunyai keunikan lokal yang disebabkan perbedaan keberagaman penduduk yang berada di suatu daerah tersebut.

### **Simpulan**

Revitalisasi budaya kerja etnik lokal bagi pembentukan budaya kerja keadilan dan keterbukaan PNS dapat dilakukan dengan perpaduan budaya kerja etnik lokal yang positif bagi pembangunan masyarakat madani dan demokrasi di Kabupaten Pasaman Barat. Diperlukan upaya perubahan budaya kerja PNS

pada organisasi pemerintah daerah, yang dapat dilakukan dengan perpaduan budaya kerja yang ditetapkan Pemerintah, budaya kerja etnik positif dan budaya kerja berdasarkan ajaran agama guna membangun masyarakat madani yang demokratis.

### **Daftar Rujukan**

- Abrahamsen, Rita. 2004. *Sudut Gelap Kemajuan: Relasi Kuasa dalam Wacana Pembangunan* (terj. Heru Prasetya). Yogyakarta: Lafadl.
- Arimi. 2002. *Kebudayaan Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Azra, Azyumardi. 2000. *Menuju Masyarakat Madani; Gagasan, Fakta, dan Tantangan*, Sebuah Pengantar, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Amir, M.S. 2003. *Adat Minangkabau: Pola dan Tujuan Hidup Orang Minang*. Jakarta: PT Mutiara Sumber Widya.
- Barth, Fredrik. 1969. *Ethnic Groups and Boundaries*. Sage publication.
- Darminto. 2007. *Aspek Budaya dan Kinerja Aparatur Pemerintah*. Artikel. Juli. [www.GerbangJabar.Go.id](http://www.GerbangJabar.Go.id).
- Durkheim, Emilie. 2010. *Anomie Teori*. <http://www.scribd.com/doc/36889160/E-mile-Durkheim>, diakses pada tanggal 15 September 2010, pukul 21.06 WIB.
- Dwiyanto, Agus et al. 2003. Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Pusat Studi Kependudukan dan Kebudayaan UGM. Jogjakarta.
- Embi, Muhamad Ali. 2001. *Pendekatan Pengurusan Sumber Manusia Masa Kini*. Utusan Publication & Distributors Sdn Bhd
- Frinaldi, Aldri, et al. 2007. *Kesiapan Menghadapi Pensiun dan Kemungkinan Pensiun Dini bagi PNS*. Hasil Penelitian. Kerjasama Balitbang Provinsi Sumatera Barat dengan Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Negeri Padang.
- Geertz, Clifford. 1983. *Abangan, Santri, Priyayi Dalam Masyarakat Jawa*. Terjemahan Aswab Mahasin. Pustaka Jaya. Jakarta.
- Kato, Tsuyoshi. 2005. *Adat Minangkabau dan Merantau dalam Perspektif Sejarah*. Balai Pustaka. Jakarta. Penerjemah Gusti

- Anan dan Akiko Iwata.
- Kato, Tsyuoshi. 1989. *Nasab Ibu Dan Merantau Tradisi Minangkabau yang Bertarusandi Minangkabau*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pendidikan Malaysia. Kuala Lumpur.
- Koentjaraningrat, 1984. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Cetakan ke-11. Jakarta: Gramedia.
- Koentjaraningrat. 2004. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Djembatan. Jakarta. (*Kebudayaan Batak*, Pajung Bangun hal 94 – 117) (*Kebudayaan Minangkabau*, Umar Junus 248 – 265) (*Kebudayaan Jawa*, Kodiran 329 – 354).
- Ratminto & Atik Septi Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan. Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Richard W. Oliver. 2004. *What is Transparency ?*; McGraw-Hill; Singapore, pp. 3.
- [Smith, Anthony D.](#) 1998. *Nationalism and modernism: a critical survey of recent theories of nations and nationalism*, London; New York: Routledge.
- Malesevic, Sinisa. 2004. *The Sociology of Ethnicity*. London: Sage Publications.
- Mawardi J., M.. 2008. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat Madani*”, dalam Komunitas, Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam Volume 4, Nomor 1, Juni 2008 melalui <http://komunitas.wikispaces.com/file/view/strategi+pengembangan+masyarakat+madani.pdf> diakses 5 Maret 2011
- Mulyana, 2005, “Identitas Kejawen: Mengurai Benang Kusut”, artikel lengkap dalam *Kejawen* Jurnal Kebudayaan Jawa, Vol.1, No.1, September, Yogyakarta.
- Miles, Matthew B, and Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. (terjemahan). UI Press. Jakarta.
- Moleong, Lexy J. 1993. *Metode Penelitian Kualitatif*. Remadja Rosda Karya. Bandung.
- Naim, Mochtar. 1984. *Merantau Pola Migrasi Suku Minangkabau*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Navis, A.A.1984. *Alam Takambang Jadi Guru*. Grafiti Pers. Jakarta.