

# Analisis Budaya Kerja dan Kinerja PNS di Lingkungan Pemda Provinsi Sumatera Barat

---

*Oleh: Syakwan Lubis*

## ABSTRACT

*This study was intended to describe the work culture of civil servants in West Sumatera and to give some recommendations to enhance the work performance of the civil servants in related to the work culture as stated in the Decree of Indonesian Minister for Apparatus Empowerment No. 25/2002. The qualitative method was used in this research. Based on data analysis, it is found that generally most of the public servants did not implement the work culture optimally. It is recommended that the government need to build the work culture among the civil servants through socialization, training, controlling, etc.*

**Kata Kunci:** *Pegawai Negeri Sipil (PNS), budaya kerja, pemerintah, pemerintah daerah,*

## I. PENDAHULUAN

Pelaksanaan pembangunan untuk mencapai masyarakat yang adil makmur akan menjadi terkendala manakala tidak didukung oleh pemerintahan yang dilakukan oleh para pegawai negeri secara sungguh-sungguh dan sepenuh hati. Dalam bekerja mereka tidak boleh hanya memikirkan berapa gaji dan tunjangan yang mereka peroleh, tetapi juga harus menyadari pekerjaan mereka adalah sebagai pengabdian kepada bangsa dan Negara, sehingga mereka ini disebut juga sebagai abdi negara.

Dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang

Nomor 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 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 (PNS), 2) Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan 3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI).

Sehubungan dengan keberadaan Pegawai Negeri Sipil, Pushaita<sup>1</sup> mengemukakan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau *Civil Servant* merupakan salah satu organ penting bagi eksistensi suatu negara. Keberadaan Pegawai Negeri Sipil selain sebagai bagian dari eksekutif juga merupakan bagian aparatur atau organ negara disamping organ-organ kenegaraan lainnya seperti lembaga yudikatif dan lembaga legislatif. Pegawai Negeri Sipil memainkan peranan penting dalam melaksanakan dasar-dasar yang telah diputuskan atau disetujui sebagai suatu aturan hukum yang berlaku oleh para politisi di parlemen.

Sejalan dengan hal di atas, Poerwotoediro<sup>2</sup> menegaskan pula bahwa kedudukan dan peran Pegawai Negeri Sipil pada setiap negara adalah sangat menentukan karena pegawai negeri merupakan aparatur pelaksana pemerintahan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan kelancaran pembangunan. Berkaitan dengan fungsi-fungsi pemerintahan. Fungsi-fungsi tersebut akan terlaksana apabila PNS sebagai aparatur negara

menjalankan dengan sepenuh hati pekerjaan dibebankan kepadanya dan dengan budaya kerja yang positif. Tetapi kita pun menyadari bahwa budaya kerja positif itu mudah diucapkan namun tidak mudah menerapkannya, karena budaya kerja positif selain didukung oleh faktor-faktor pendidikan, keterampilan dan pengalaman juga dipengaruhi oleh motivasi seseorang ketika bekerja pada suatu organisasi.

Budaya kerja merupakan sistem nilai, persepsi, perilaku dan keyakinan yang dianut oleh tiap individu karyawan dan kelompok karyawan tentang makna kerja dan refleksinya dalam kegiatan mencapai tujuan organisasi dan individual. Budaya kerja diturunkan dari budaya organisasi. Budaya organisasi itu sendiri merupakan sistem nilai yang mengandung cita-cita organisasi sebagai sistem internal dan sistem eksternal sosial.

Persoalannya sekarang adalah bahwa dalam pelaksanaan pekerjaannya PNS belum melaksanakan pekerjaannya dengan budaya kerja yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Hal ini juga dikemukakan oleh Poerwotoediro<sup>3</sup> bahwa pencapaian tujuan pembangunan nasional sangat ditentukan oleh kehandalan Pegawai Negeri Sipil. Namun, kenyataan ini tidak

---

<sup>1</sup> Pushaita, Gautama, Sophi Diana, Wakiran, Otang (Tim Penyusun). 2005. *Penelitian Terhadap Penyempurnaan Prosedur Pelayanan Dalam Penetapan dan Pemberian Pensiun Pegawai Negeri Sipil*. Tim Peneliti BKN. Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara. Jakarta.

<sup>2</sup> Dalam Pushaita, 2005. *Ibid*

---

<sup>3</sup> *Ibid*

selalu berlaku karena budaya kerja yang ditetapkan oleh Pemerintah tidak diterapkan secara penuh oleh PNS. Hal ini disebabkan karena masih diterapkannya budaya kerja negatif sewaktu bekerja.

Kelemahan PNS yang diatas diduga kuat juga terjadi pada Pemerintahan Daerah di Sumatera Barat. PNS pada pemerintahan daerah di Sumatera Barat secara garis besar dikategorikan atas dua bentuk yaitu: *pertama*, PNS yang memberikan pelayanan secara langsung terhadap rakyat banyak, misalnya pada Rumah Sakit Umum Pemerintah, dan *kedua*, PNS yang secara tidak langsung memberikan pelayanan langsung. PNS dalam bentuk pertama memang sangat sibuk, namun bentuk kedua tidaklah terlalu sibuk. Prediksi santai, seperti datang ke kantor hanya untuk ngobrol-ngobrol, atau main *game* sampai jam pulang tiba, merupakan anggapan yang melekat pada PNS. Padahal Pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN) telah merumuskan budaya kerja sebanyak 17 (tujuh belas) pasang panduan sebagai pedoman agar produktivitas maupun kinerja PNS dapat dicapai secara optimal. Tetapi dalam kenyataan banyak PNS yang belum atau tidak menerapkannya dalam bekerja sehingga menyebabkan rendahnya kinerja PNS di Pemerintahan Daerah Sumatera Barat ini. Padahal dilihat dari segi pendapatan penghasilan

PNS, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah melakukan perbaikan kenaikan gaji PNS, menaikkan tunjangan struktural dan fungsional, bahkan Pemerintah Daerah telah memberikan tunjangan daerah dengan mengkaitkannya dengan disiplin pegawai.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa budaya kerja tampaknya mempunyai pengaruh yang cukup signifikan terhadap individu dalam menjalankan pekerjaan. Dari beberapa kajian penelitian menunjukkan bahwa jika suatu pekerjaan tidak didukung oleh sesuatu budaya kerja yang positif maka proses pembangunan di berbagai sektor mengalami kelambatan, sehingga upaya mencapai masyarakat adil dan makmur dan kesejahteraan secara adil merata akan jauh dari harapan semestinya.

Perkembangan pemerintahan pada era modern saat ini yang dianut banyak negara-negara di dunia, termasuk negara-negara maju dalam menjalankan pemerintahan, banyak mengikuti gagasan Weber. Weber memandang birokrasi sebagai sebuah organisasi yang berkewajiban melaksanakan tugas yang berkaitan dengan urusan-urusan publik. Oleh karena itu, birokrasi sebagai suatu organisasi melaksanakan fungsi dan kewajiban pemerintahan dengan tujuan mencapai cita-cita negara.

Upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah untuk menciptakan

bagi budaya kerja yang positif bagi PNS telah dilakukan dengan wujud aturan lebih lanjut dari UU Nomor 43 Tahun 1999 yaitu budaya kerja bagi PNS yang diterbitkan oleh Pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 25/KEP/M.PAN/4/2002 tanggal 25 April 2002 tentang Pedoman Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara dan Surat Nomor: 170/M.PAN/6/2002 tanggal 17 Juni 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara.

Penelitian yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Universitas Indonesia pada tahun 2003-2004 mendapati bahwa kinerja PNS masih rendah. Hal ini terlihat bahwa banyaknya PNS yang bekerja menunda-nunda pekerjaan sehingga penyelesaian pekerjaan menjadi lambat, kurangnya disiplin, maupun pekerjaan belum dilaksanakan secara positif. Ini mempunyai dampak menurunnya kepercayaan rakyat banyak terhadap prestasi kerja PNS, serta tidak maksimalnya pelayanan umum yang dilakukan.

Berdasarkan kondisi yang dikemukakan di atas maka dipandang perlu untuk melakukan suatu penelitian untuk melihat: 1) bagaimanakah gambaran budaya kerja yang berkembang di lingkungan PNS

Pemerintahan Daerah di Sumatera Barat; 2) bagaimanakah rekomendasi untuk kebijakan budaya kerja dalam peningkatan kinerja PNS di Sumatera Barat?

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### Budaya Kerja PNS

Budaya kerja merupakan cara pandang serta suasana hati yang menumbuhkan keyakinan yang kuat atas dasar nilai-nilai yang diduganya, serta memiliki semangat yang tinggi dan bersungguh-sungguh untuk mewujudkan prestasi kerja terbaik. Oleh karena itu dengan budaya kerja tersebut maka PNS dalam melaksanakan kerja sehari-hari akan dapat bekerja secara positif sehingga menghasilkan suatu kinerja yang bermutu dan memuaskan bagi berbagai kalangan dalam masyarakat dalam arti luas.

Salah satu hambatan pembangunan yang paling umum terjadi di Indonesia adalah mentalitas yang terlampau berorientasi memandang ke fihak atasan. Dalam budaya ketimuran di Indonesia, orang seringkali merasa segan memutuskan sesuatu yang belum pernah dialami dan hanya menunggu contoh atau restu dari orang-orang yang lebih tua atau lebih tinggi pangkat dan kedudukannya. Mentalitet berorientasi ke atasan seperti ini juga sangat kuat ada pada diri seorang

pegawai. Mentalitas pegawai semacam inilah yang amat tidak mendukung untuk pelaksanaan pembangunan yang dicita-citakan, karena akan melemahkan disiplin sejati dan mengaburkan rasa tanggungjawab pribadi.

Selain itu, di Indonesia, pengaruh paternalisme tradisional sangat kuat melekat pada individu-individu dalam organisasi di sektor publik. Paternalisme ini diperkukuhkan lagi dengan wujud jarak kuasa yang tinggi bersifat hirarki. Keadaan ini menimbulkan perasaan segan, risih, dan mengalah demi persatuan atau konsensus formal, atau yang dirasakan sebagai kehendak atasan. Semuanya berakar dari alam fikiran dan sikap jiwa tradisional. Manifestasi lain dari ikatan primordial ini adalah kolektivisme, keamatan tradisional dalam berbagai aspek organisasi. Sehingga yang sering terjadi adalah seorang PNS sering tidak sampai hati untuk mengatakan “tidak” karena takut menyinggung perasaan orang lain.

Machmudi<sup>4</sup> mengemukakan bahwa di Indonesia masih banyak ditemukan PNS belum berhasil menyesuaikan dengan budaya kerja sebagai PNS yang positif, seperti pegawai yang tidak berada di

kantornya pada jam kerja, banyaknya pegawai mengeluh karena ketidaksesuaian bidang tugas yang diembannya, banyaknya tugas-tugas terlambat diselesaikan atau tidak tepat pada waktunya, kurangnya gairah dalam melaksanakan pekerjaan dan kurang keserasian hubungan antara atasan dan pegawai bawahannya, bahkan juga dengan sesama pegawai itu sendiri.

Untuk Menciptakan atau mengembangkan budaya kerja dalam tugas-tugas pelayanan di kalangan pegawai negeri, maka Pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan kebijakan sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 25/KEP/M.P AN/4/2002 tanggal 25 April 2002 tentang Pedoman Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara dan Surat Nomor: 170/M.P AN/6/2002 tanggal 17 Juni 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara. Keputusan dan Surat Menteri PAN RI tersebut dimaksudkan sebagai acuan untuk pengembangan budaya kerja di setiap instansi pemerintah. Nilai-nilai dasar budaya kerja menurut Kementerian PAN terdiri dari: 1) Komitmen dan Konsistensi, 2) Wewenang dan Tanggungjawab, 3) Keikhlasan dan Kejujuran, 4) Integritas dan Profesionalisme, 5) Kreativitas dan Kepekaan, 6) Kepemimpinan dan

---

<sup>4</sup> Machmudi, Yon. 2007. “Budaya Birokrasi dan Politik”. *Republika Online*. 04 Juli 2007. [http://www.republika\\_co\\_id.htm](http://www.republika_co_id.htm).

Keteladanan, 7) Kebersamaan dan Dinamika Kelompok Kerja, 8) Ketepatan dan Kecepatan, 9) Rasionalitas dan Kecerdasan Emosi, 10) Keteguhan dan Ketegasan, 11) Disiplin dan Keteraturan Kerja, 12) Keberanian dan Kearifan, 13) Dedikasi dan Loyalitas, 14) Semangat dan Motivasi, 15) Ketekunan dan Kesabaran, 16) Keadilan dan Keterbukaan, dan 17) Penguasaan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi. (Keputusan MENPAN Nomor 25 Tahun 2002)

Selanjutnya pada tahun 2003, Menteri PAN RI juga menerbitkan Surat Nomor: 103/M.PAN/03/2003 tanggal 31 Maret 2003 tentang Pelaksanaan Pengembangan Budaya Kerja, yang isinya antara lain menunjuk BPKP sebagai salah satu instansi percontohan (*pilot project*) dalam rangka pengembangan budaya kerja di lingkungan instansi pusat. Berdasarkan surat ini BPKP kemudian mengembangkan suatu model pengembangan budaya kerja. Dalam model ini BPKP mengoperasionalkan nilai-nilai budaya kerja yang sudah diperkenalkan oleh Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara. Oleh karena sebelumnya BPKP sudah mengidentifikasi nilai-nilai luhur BPKP sebagaimana tertulis dalam Rencana Strategik BPKP tahun 2000-2004, maka BPKP mencoba menggabungkan nilai-nilai tersebut dan menyatakan bahwa pada hakikatnya nilai-nilai luhur BPKP

adalah merupakan kristalisasi dari 17 pasang nilai-nilai dasar budaya kerja dari Menteri PAN sebagaimana dituangkan dalam Pedoman Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara. Adapun nilai-nilai luhur BPKP adalah sebagai berikut:

- a. Profesionalisme
- b. Kerjasama
- c. Keserasian, Keselarasan, dan Keseimbangan
- d. Kesejahteraan.

Penelitian di berbagai negara yang dilakukan oleh para pakar, termasuk penelitian pengaruh budaya nasional di sektor swasta yang dilakukan di Indonesia oleh Hofstede<sup>5</sup>, menunjukkan bahwa ternyata fenomena-fenomena tentang budaya kerja negatif juga terjadi pada lingkungan pemerintahan termasuk di lingkungan pemerintahan daerah. Demikian juga halnya pada jajaran pemerintahan daerah di Sumatera Barat. PNS yang semestinya menerapkan budaya kerja sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Pemerintah tersebut, masih belum bisa menerapkannya sesuai dengan harapan.

### **Kinerja**

Kinerja diistilahkan juga dalam bahasa Inggris yaitu *Performance*. Makna kinerja berarti mengacu kepada kadar pencapaian tugas-tugas

---

<sup>5</sup> Hofstede, Geert.. Tanpa tahun. "*Cultural Dimensions For Indonesia*". Makalah.

yang telah dilaksanakan oleh para pegawai. Karena itu dalam hal pengukuran kinerja yang efektif dilakukan dari hasil pekerjaan yang telah dilakukan. Hasil pekerjaan yang dilakukan tersebut tentu dilihat dari sudut standar yang dipersyaratkan atas sebuah pekerjaan tersebut<sup>6</sup>.

George Strauss dan Leonard Sayles<sup>7</sup> menjelaskan bahwa pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan besaran aktifitas kegiatan yang dilakukan para pekerja dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Keberhasilan pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan tentu dilihat dari uraian pekerjaan yang dibebankan kepada seorang pegawai. Sebab pengukuran yang dilakukan tidak boleh dilakukan jika uraian pekerjaan belum ditetapkan atau masih samar-samar. Dalam pelaksanaan pekerjaannya setiap PNS baik yang mempunyai jabatan ataupun yang tidak menduduki jabatan, masing-masing diberikan uraian pekerjaan yang harus dilaksanakannya. Uraian pekerjaan ini sering juga diistilahkan dengan tupoksi (tugas pokok dan fungsi). Disamping hal tersebut diatas faktor yang dapat meningkatkan kinerja adalah adanya suatu komitmen bersama

secara sungguh-sungguh, dalam melaksanakan suatu pekerjaan untuk mencapai hasil yang maksimal.

Selanjutnya Gary John<sup>8</sup> mengemukakan bahwa peran yang tidak jelas muncul akibat adanya tujuan yang tidak jelas pula atas suatu pekerjaan. Ciri-cirinya antara lain ketidakjelasan evaluasi terhadap pekerjaan, cara untuk mencapai unjuk kerja yang baik, dan batas wewenang serta tanggung jawab individu. Ada beberapa faktor yang menyebabkan munculnya ketidakjelasan peran, yakni: (1) faktor organisasi dan keberadaan individu tidak jelas fungsinya sehingga peranannya pun tidak jelas; (2) faktor pemberi peran, ketidakjelasan muncul karena atasan tidak mengkomunikasikan dengan jelas harapannya terhadap bawahan; (3) faktor penerima peran, ketidakjelasan peran karena bawahan tidak mengerti peran yang harus ia lakukan sesuai harapan atasan.

### **Relevansi Budaya Kerja dengan Kinerja PNS Penda**

Tika<sup>9</sup> mengemukakan bahwa unsur-unsur budaya kerja yang mempunyai

---

<sup>6</sup> Simamora, Henry. 2004. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Ketiga. STIE YKPN. Yogyakarta.

<sup>7</sup> Dalam Almigo, Nuzsep. 2004. "Hubungan Antara Kepuasan kerja dengan Produktivitas Kerja Karyawan". Vol 1 No.1 Desember. Jurnal Fak.Psikologi Univ. Bina Dharma Palembang.

---

<sup>8</sup> Dalam Syamsudin, dan Daryatmi. 2002. "Pengaruh Motivasi, Pengawasan dan Budaya Kerja Terhadap Produktivitas Kerja Karyawan Perusahaan Daerah". [www.ums.lib.ac.id](http://www.ums.lib.ac.id).

<sup>9</sup> Tika, H.Moh.Pabundu. 2006. *Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja Perusahaan*. Bumi Aksara. Jakarta.

relevansi dengan kinerja yaitu: (1) fungsi-fungsi pekerjaan, (2) faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap prestasi pegawai seperti; motivasi, kecakapan dan lain-lain (3) pencapaian tujuan organisasi, (4) periode waktu. Unsur-unsur tersebut dapat meningkatkan upaya pelayanan publik yang prima oleh aparatur dengan adanya dedikasi dan loyalitas sehingga kinerja aparatur birokrasi dapat diwujudkan secara optimal. Untuk itu perlu suatu atmosfir yang mendukung pembinaan dan pemanfaatan aparatur yang berkualitas secara *fair* dan sistem penjenjangan karir serta *tour of duty* yang jelas sebelum seorang aparatur menduduki suatu posisi tertentu yang lebih tinggi dalam sistem administrasi negara. Gambaran di atas memperlihatkan bahwa terdapat hubungan yang erat antara pengaruh budaya kerja terhadap kinerja PNS. Begitupula menurut pendapat Wijaya<sup>10</sup> yang menyatakan bahwa bagaimanapun baiknya suatu organisasi, lengkapnya sarana dan fasilitas kerja, semuanya tidak akan mempunyai arti tanpa adanya tenaga manusia atau staf yang mengatur, menggunakan dan memeliharanya.

Pengaruh budaya kerja terhadap pelayanan publik ini dapat pula kita

---

<sup>10</sup> Dalam Srimindarti, Ceacilia. 2006. *Balanced Scorecard Sebagai Alternatif untuk Mengukur Kinerja*. <http://www.stie-stikubank.ac.id/webjurnal>

temukan dalam hasil penelitian oleh Rondinelli<sup>11</sup> yang mengemukakan bahwa penyebab kegagalan utama dalam melaksanakan orientasi pelayanan publik yang prima oleh aparatur birokrasi adalah kuatnya komitmen budaya politik (intervensi politik) yang bernuansa sempit; kurangnya tenaga-tenaga kerja yang terlatih dan trampil dalam unit-unit lokal; kurangnya sumber-sumber dana untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab; adanya sikap keengganan untuk melakukan delegasi wewenang; dan kurangnya infrastruktur teknologi dan infrastruktur fisik dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas pelayanan publik.

Di sisi lain penelitian yang dilakukan Darminto<sup>12</sup> mengungkapkan pula bahwa ada beberapa aspek budaya kerja yang berpengaruh terhadap kelancaran pelaksanaan tugas PNS yang menyebabkan kurang produktivitasnya. Penyebabnya yaitu budaya kerja yang berbentuk budaya paternalisme,

---

<sup>11</sup> Rondinelli. DA. 1981. "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries". *International Review of Administrative Science*, Volume XLVII. Number 2.

<sup>12</sup> Darminto. 2007. "Aspek Budaya dan Kinerja Aparatur Pemerintah". Artikel. Juli. [www.GerbangJabar.Go.id](http://www.GerbangJabar.Go.id).

budaya manajemen tertutup kurang mampu membedakan jam kerja dan jam dinas. Disamping itu terdapat pula budaya kerja yang memberikan terlalu banyak pekerjaan dan tanggung jawab kepada seseorang yang aktif dan berprestasi, budaya kecenderungan pilih kasih (*like and dislike*) dalam pembinaan dan pengembangan karier dan penempatan seorang pegawai, budaya “asal bapak senang” (ABS), budaya tidak senang diperiksa karena pengawasan.

### III. METODOLOGI

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Dalam penelitian ini dilakukan studi lapangan dengan menggunakan pendekatan kualitatif untuk menganalisis budaya kerja yang ada kaitannya dengan peningkatan kinerja pegawai negeri sipil pada jajaran pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota di Sumatera Barat. Lokasi penelitian ini adalah provinsi Sumatera Barat, yang meliputi lingkungan pemerintah provinsi Sumatera Barat dan 2 (dua) daerah pemerintahan kabupaten, yaitu Kabupaten Solok dan Kabupaten Dharmasraya, serta 2 (dua) daerah pemerintahan kota, yang meliputi Pemerintahan Kota Padang dan Kota Solok.

Sesuai dengan pendekatan penelitian ini, maka yang menjadi informan penelitian adalah pihak yang dianggap relevan dan berkompeten dengan permasalahan penelitian yang

dikaji. PNS yang dipandang mengetahui tentang pokok permasalahan budaya kerja, yaitu Kepala dan/atau Pimpinan SKPD pada Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat, Wakil Walikota, Kepala/Pimpinan SKPD Kabupaten/Kota di lokasi penelitian. Dalam hal ini para informan dipilih secara *purposive*. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Untuk validasi data dilakukan *cross check* dengan teknik triangulasi. Data dalam penelitian ini dianalisis dengan teknik analisis data kualitatif dengan merujuk kepada pendapat Miles dan Huberman (1992) yaitu analisis pendekatan kualitatif menggunakan *interactive model of analysis*. Karena itu dalam penelitian ini maka peneliti bergerak pada tiga komponen, Langkah *pertama* adalah reduksi (*reduction*), yaitu data yang diperoleh ditelaah, diseleksi, digolongkan dan data yang tidak dibutuhkan dibuang. Sedangkan tahap *kedua* adalah penyajian (*display*), dengan tujuan untuk menginterpretasikan (menafsirkan) data, dan langkah terakhir penarikan kesimpulan. Selanjutnya dilakukan pembahasan lebih mendalam interpretasi dari data yang telah diolah tersebut dihubungkan dengan kajian teoritis yang digunakan dalam penelitian ini.

#### **IV. HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **Permasalahan budaya kerja dan Kinerja PNS Pemerintah Daerah di Sumatera Barat**

Pengolahan data dan pembahasan tentang budaya kerja PNS Pemda di Sumatera Barat dilakukan berdasarkan temuan data dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang memberikan pelayanan langsung dan SKPD yang tidak memberikan pelayanan langsung yang berkaitan dengan Nilai Dasar Budaya Kerja (NDBK) berdasarkan SK Menpan No. 25 Tahun 2002.

Untuk mendapatkan gambaran tentang budaya kerja PNS telah dilakukan wawancara dengan berbagai informan seperti dengan Kabag Tata Usaha Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Padang. Dari hasil wawancara dapat disimpulkan bahwa budaya kerja PNS di lingkungan pemerintahan daerah di provinsi Sumatera Barat secara keseluruhan masih belum dapat dikategorikan baik, kecuali dalam beberapa aspek, meskipun sebenarnya pembinaan budaya kerja sudah dijadikan sebagai salah satu materi dalam Latihan Pra Jabatan bagi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Hal ini dianggap sebagai sosialisasi nilai dasar budaya kerja bagi aparatur. Namun dalam kenyataannya penerapan budaya kerja yang positif seperti yang diharapkan tampaknya

belum terwujud dalam pelaksanaan tugas mereka sehari-hari. Disamping itu terdapat pula indikasi bahwa penanaman nilai-nilai budaya kerja tersebut belum dilakukan secara terencana dan sistematis untuk keseluruhan PNS Pemda di Sumatera Barat. Hal ini mengakibatkan PNS yang diangkat sebelum tahun 2002, tidak mengenal nilai dasar budaya kerja yang tertuang dalam SK Menpan No. 25 Tahun 2002 tersebut.

Dalam wawancara dengan Sekretaris Bappeda Prov. Sumbar terungkap bahwa budaya kerja PNS di Sumatera Barat memang memprihatinkan, sebab berbagai pendidikan dan latihan yang diikuti oleh PNS belum menampakkan hasil ke arah produk yang bermutu. Disamping itu diperoleh informasi bahwa belum ada format evaluasi dampak dari Diklat terhadap kinerja PNS setelah mengikuti diklat tersebut. Begitupula penilaian yang dilakukan oleh atasan dengan menggunakan DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan) agak dominan unsur subjektifitasnya.

Selain itu juga ditemukan bahwa budaya kerja PNS di lingkungan kerja juga dipengaruhi oleh budaya etnisnya, yang mempunyai implikasi kepada kinerja. Namun di balik itu hal positif yang ditemukan pada masa reformasi adalah adanya budaya kerja di kalangan PNS yaitu suatu keberanian dalam menyampaikan ide-ide kepada

atasan. Hal yang agak kurang mengemukakan adalah adanya temuan yang bernuansa negatif adanya hal negatif yaitu munculnya semacam budaya kerja berupa suatu keberanian menolak menjalankan pekerjaan yang diberikan oleh atasan, jika yang bersangkutan kurang berkenan melaksanakan pekerjaan tersebut.

Selanjutnya dari hasil wawancara dengan pejabat eselon 3 (tiga) pada BKD Prov. Sumbar terungkap bahwa kebijakan tentang adanya tunjangan daerah bagi PNS Pemda belum mempunyai pengaruh yang kuat terhadap peningkatan budaya kerja dalam upaya peningkatan kinerja. Hal ini disebabkan antara lain oleh faktor kurangnya keberanian dan ketegasan pimpinan dalam menerapkan disiplin. Akibatnya penegakan disiplin berdasarkan PP No. 30 Tahun 1980 kurang dijalankan sebagaimana mestinya.

Hasil penelitian antara lain juga menunjukkan bahwa budaya kerja yang berkembang di lingkungan pegawai Pemda di Provinsi Sumatera Barat masih terindikasi kurang baik atau belum kondusif. Berdasarkan wawancara dengan beberapa informan antara lain tergambar masih dominannya budaya kerja "melihat atasan". Artinya kekurangan kemampuan atasan memberikan keteladanan yang baik cukup berpengaruh kepada budaya kerja PNS. Untuk itu pimpinan harus memberikan contoh

bersikap dan berperilaku bahwa PNS adalah pelayan masyarakat bukan malah sebaliknya berperilaku sebagai orang yang harus dilayani. Konkritnya antara lain dalam penegakan disiplin, misalnya dalam upacara bendera jika ada PNS yang tidak hadir harus diberikan teguran sebagai bentuk menjalankan *reward and punishment*. Hal ini juga ditegaskan oleh beberapa informan yang mengungkapkan bahwa budaya kerja PNS sangat dipengaruhi oleh ketegasan dan keteladanan unsur pimpinan, disamping adanya pengaruh intervensi politik. Selain itu budaya kerja PNS juga sangat dipengaruhi oleh kemampuan komunikasi atasan.

Disamping itu, di kalangan PNS masih banyak terlihat budaya kerja santai dalam menjalankan pekerjaan, walaupun sebagian ada yang sudah berupaya memberikan pelayanan prima. Kondisi ini diperkuat oleh hasil temuan seperti di BKD Provinsi dan BKD Kabupaten Solok dimana masih terdapat PNS yang belum berada di tempat dalam masa jam kerja. Akibatnya ada pihak yang ingin berurusan harus menunggu beberapa lama hingga aparaturnya yang berkaitan masuk kembali di tempatnya.

Sementara itu, dalam kaitannya dengan relevansi kinerja PNS Pemda di Sumatera Barat temuan penelitian mengungkapkan bahwa gambaran bentuk budaya kerja yang telah

mampu diterapkan adalah Kesadaran akan Waktu, Penghargaan dan Pengakuan. Namun budaya kerja yang mempunyai relevansi dengan kinerja PNS Pemda di Sumatera Barat kurang mampu diterapkan pada SKPD Pelayanan langsung adalah Penampilan, Komunikasi, Kepemimpinan, Hubungan antara atasan/bawahan dan teman sejawat, Nilai dan kepercayaan.

### **Upaya Peningkatan Budaya Kerja dalam Rangka Peningkatan Kinerja PNS Pemda di Sumatera Barat.**

Upaya peningkatan budaya kerja yang berkaitan dengan peningkatan kinerja di lingkungan Pemerintahan provinsi Sumatera Barat antara lain dilakukan dengan penataan kemampuan kepemimpinan para pejabat eselon pada Pemda di Sumatera Barat, yang bukan hanya sekedar telah mengikuti diklat pimpinan tetapi juga memperhatikan pengalaman dan kompetensi. Penempatan pejabat eselon dalam jabatan pemerintahan sebaiknya memperhatikan aspek perjalanan karir PNS dari awal hingga promosi jabatan puncaknya, disamping faktor pendidikan dan kompetensi. Dalam peraturan perundang-undangan memang telah diatur tentang tata cara dan prosedur penempatan PNS dalam jabatan diantaranya memperhatikan Pajamalu (Pangkat, jabatan, masa kerja,

pengalaman, usia) dan kompetensi, tetapi perlu dilakukan upaya evaluasi kinerja individu sebelum dipromosikan termasuk evaluasi kemampuan menerapkan budaya kerja berdasarkan SK Menpan No. 25 Tahun 2002. Untuk itu perlu koordinasi antara yang membidangi aparatur, kepegawaian serta pendidikan dan latihan mengusulkan kepada Kepala Daerah (baik Gubernur maupun Bupati dan Walikota) di Sumatera Barat suatu kebijakan yang dituangkan kedalam suatu peraturan di daerah tentang bentuk standar evaluasi tersebut termasuk tata cara penilaian yang dilakukan secara obyektif.

Dari temuan-temuan di atas menunjukkan seharusnya SK Menpan No. 25 Tahun 2002 tentang nilai-nilai dasar bagi aparatur negara dapat dijadikan sebagai pengganti ditiadakannya penataran P4 yang diwajibkan bagi PNS pada masa Orde Baru, maka model penanaman nilai-nilai pengganti penataran P4 seharusnya ada. Walaupun ada sebagian daerah di Sumatera Barat yang pernah dilakukan sosialisasi tetapi baru pada tingkat kalangan pimpinan saja. Upaya penanaman nilai dasar budaya kerja telah ada yaitu dilakukan dalam bentuk sebagai salah satu materi Latihan Pra Jabatan (LPJ) bagi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) sejak tahun 2003, namun penanaman nilai-nilai dasar

budaya kerja yang 17 (tujuh belas) pasang tersebut seharusnya bukan hanya diperuntukkan bagi CPNS yang akan diangkat menjadi PNS saja, tetapi juga meliputi keseluruhan PNS yang telah diangkat sebelum tahun 2003.

Dihubungkan dengan permasalahan budaya kerja yang menonjol yang berimplikasi kepada kurangnya peningkatan kinerja PNS Pemda di Sumatera Barat, maka dalam wawancara yang telah dilakukan pada pihak berkompeten di SKPD sampel penelitian, terungkap persoalan yang paling dominan adalah tentang kepemimpinan, dan penegakan disiplin. Makna disiplin adalah sikap dan perilaku PNS yang taat pada aturan dan prinsip-prinsip keteraturan kerja mengacu pada perilaku yang taat asas mengikuti prosedur tertentu, norma dan prinsip yang berlaku. Begitu juga dalam hal kepemimpinan bukan hanya persoalan kemampuan *leadership* saja yang menjadi hal utama tetapi juga masalah promosi karir yang dapat berubah sewaktu-waktu. Hal ini terjadi di masa reformasi dan otonomi daerah, terutama masih teras kekentalan kepentingan pimpinan puncak dalam menempatkan PNS dalam jabatan.

Sedangkan hal berkaitan dengan penilaian dan penghargaan kepada PNS secara berkala perlu dilakukan secara rutin oleh atasan. Kepada PNS yang berprestasi dalam penanaman nilai-nilai budaya kerja

perlu diberi penghargaan berupa kenaikan pangkat/jabatan, gaji, satalencana, hadiah-hadiah dan sebagainya. Disamping program penghargaan yang telah ada, maka perlu ada bentuk pengembangan program pemberian penghargaan lain atas prestasi PNS Pemda di Sumatera Barat. Bentuk pemberian penghargaan lain antara lain; pemberian kendaraan dinas (roda dua atau roda empat sesuai dengan ruang lingkup pekerjaan), pemberian bantuan beasiswa bagi anak-anak PNS, dan lain-lain. Pemberian penghargaan seperti di atas sangat membantu dalam memperkuat pelaksanaan nilai-nilai budaya kerja. Untuk itu harus pula didukung dengan adanya sikap kejujuran dalam penilaian terhadap prestasi PNS tersebut. Sebaliknya apabila ada diantara PNS yang kurang berprestasi akan tetapi diberi penghargaan akan berdampak negatif terhadap anggota lainnya, sehingga akan memperlemah budaya kerja.

Agar PNS dapat mengerti dan memahami dengan baik nilai-nilai budaya kerja harus diterapkan dalam pelaksanaan kinerja maka harus dilakukan penyebaran nilai-nilai tersebut secara menyeluruh kepada setiap PNS. Bentuk penyebaran bukan dilakukan dengan sekedar sosialisasi saja, tetapi perlu dilakukan dengan pembahasan makna budaya kerja tersebut secara mendalam baik

dalam bentuk penataran, lokakarya, diskusi, seminar dan bentuk lainnya.

Kebijakan penyebaran nilai-nilai dasar budaya kerja sebagaimana yang dimaksud dalam SK Menpan sebaiknya dilakukan secara terkoordinasi oleh Badan Kepegawaian Daerah yang bekerjasama dengan Biro/Bagian Aparatur dan Badan Pendidikan dan Latihan. Ketiga SKPD ini membuat usulan kebijakan kepada Kepala Daerah, untuk membuat peraturan di daerah bagi perwujudan budaya kerja.

Selanjutnya Badan Pendidikan dan Latihan (diklat) Provinsi Sumatera Barat, sebaiknya mempersiapkan dan membuat suatu program pendidikan dan pelatihan secara khusus berkaitan dengan materi budaya kerja yang ada dalam SK Menpan seperti yang telah juga dilakukan oleh BPKP. Penerapannya di Sumatera Barat tentu harus disesuaikan dengan nilai-nilai budaya yang telah ada yaitu adat Minangkabau. Pengembangan bentuk diklat khusus yang bermateri budaya kerja ini sangat penting bagi pemahaman dan penerapan budaya kerja berdasarkan SK Menpan yang mengadopsi pula nilai-nilai budaya kerja adat Minangkabau guna peningkatan kinerja PNS Pemda di Sumatera Barat.

Penguatan diklat ini harus diiringi pula dengan adanya suatu peraturan secara khusus di Sumatera

Barat oleh Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang menjadikan hasil diklat tersebut sebagai bentuk kompetensi yang wajib dimiliki oleh PNS dalam penempatan maupun untuk promosi dalam jabatan pemerintahan. Hal ini dimaksudkan untuk menimbulkan semangat dan motivasi serta keseriusan PNS Pemda di Sumatera Barat mengikuti diklat tersebut.

Disamping itu harus ada pula bentuk evaluasi dari hasil diklat tersebut terhadap PNS setelah mengikuti diklat. Evaluasi ini harus dilakukan secara berkala seperti penilaian DP3 bagi PNS. Penilaian penerapan budaya kerja harus dilakukan secara serius dan objektif serta disertai pula penghargaan bagi yang mampu menerapkannya secara baik. Jika tidak demikian tentu penerapan budaya kerja sebagaimana yang diamanatkan dalam SK Menpan sebagai upaya peningkatan kinerja PNS Pemda di Sumatera Barat sulit diwujudkan.

## **V. PENUTUP**

Dari pembahasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa secara umum penerapan budaya kerja sebagaimana yang tercantum dalam SK Menpan No. 25 tahun 2002 di lingkungan pegawai Pemda di Provinsi Sumatera Barat sebagiannya telah mampu/dapat diterapkan oleh PNS Pemda di Sumatera Barat, terutama

yang berkaitan dengan aspek Integritas dan Profesionalisme, Ketepatan dan Kecepatan, Dedikasi dan Loyalitas, Rasionalitas dan Kecerdasan Emosi, Penguasaan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi. Sementara aspek-aspek lainnya belum mampu mereka terapkan dengan baik. Oleh karena itu, agar penerapan budaya kerja tersebut dapat diterapkan dengan baik maka perlu dilakukan pemberian pemahaman melalui berbagai bentuk kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terstruktur. Penerapan budaya kerja berdasarkan SK Menpan dapat dipercepat pemahamannya jika ada kebijakan Kepala Daerah yang menjadikan kemampuan memahami dan menerapkan budaya kerja tersebut sebagai syarat tambahan dalam penempatan PNS termasuk penempatan dalam jabatan, selain dari yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, berdasarkan hasil temuan penelitian yang telah dilakukan dapat dikemukakan saran dan rekomendasi, antara lain: 1) Perlu dilakukan upaya bagi penyebaran/ sosialisasi nilai-nilai budaya kerja berdasarkan SK Menpan No. 25 Tahun 2002 secara menyeluruh kepada PNS yang terdapat pada Pemerintah Provinsi serta Pemerintah Kabupaten dan Kota di Sumatera Barat; 2) Perlu dilakukan upaya oleh Badan Diklat Provinsi Sumbar suatu

kegiatan secara terprogram, sistematis dan terencana dalam bentuk pelatihan budaya kerja yang terdapat dalam SK Menpan No. 25 tahun 2002 dengan mengadopsi nilai-nilai budaya kerja yang terdapat dalam adat Minangkabau; 3) Pemerintah Provinsi Sumatera Barat perlu mendorong Pemerintah Kabupaten dan Kota se-Sumatera Barat dan mengupayakan agar setiap PNS di lingkungannya mengikuti diklat budaya kerja sehingga berimplikasi pada peningkatan kinerja PNS Pemda di Sumatera Barat; 4) Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota perlu membentuk suatu Tim Evaluasi dan Pengawasan Penegakan Hukum guna peningkatan disiplin PNS terhadap penerapan aturan-aturan kepegawaian yang berkaitan dengan budaya kerja; 5) Perlu ada suatu kebijakan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat maupun Pemerintah Kabupaten dan Kota se-Sumatera Barat, agar PNS yang berprestasi dalam penanaman nilai-nilai budaya kerja perlu diberi penghargaan; dan 6) Pemerintah Provinsi Sumatera Barat maupun Pemerintah Kabupaten dan Kota di Sumatera Barat perlu melakukan upaya untuk membuat suatu Peraturan Daerah (Perda) tentang Etika Birokrasi, seperti yang telah dilakukan oleh beberapa Pemerintah Daerah.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

### Buku, Jurnal, dan Makalah

- Almigo, Nuzsep. 2004. "Hubungan Antara Kepuasan kerja dengan Produktivitas Kerja Karyawan". Vol 1 No.1 Desember. Jurnal Fak.Psikologi Univ. Bina Dharma Palembang.
- Darminto. 2007. "Aspek Budaya dan Kinerja Aparatur Pemerintah". Artikel. Juli. www.Gerbang Jabar. Go.id.
- Hofstede, Geert.. Tanpa tahun. *Cultural Dimensions For Indonesia*. Makalah.
- Pusaita, Gautama, Sophi Diana, Wakiran, Otang (Tim Penyusun). 2005. *Penelitian Terhadap Penyempurnaan Prosedur Pelayanan Dalam Penetapan dan Pemberian Pensiun Pegawai Negeri Sipil*. Tim Peneliti BKN. Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara. Jakarta.
- Machmudi, Yon. 2007. "Budaya Birokrasi dan Politik". *Republika Online*. 04 Julai 2007. [http--www\\_republika\\_co\\_id.htm](http://www_republika_co_id.htm).
- Miles, Matthew B, and Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. (terjemahan). UI Press. Jakarta.
- Rondinelli. DA. 1981. "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries". *International Review of Administrative Science*, Volume XLVII. Number 2.
- Srimindarti, Ceacilia. 2006. *Balanced Scorecard Sebagai Alternatif untuk Mengukur Kinerja*. <http://www.stie-stikubank.ac.id/webjurnal>
- Simamora, Henry. 2004. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Ketiga. STIE YKPN. Yogyakarta.
- Syamsudin, dan Daryatmi. 2002. "Pengaruh Motivasi, Pengawasan dan Budaya Kerja Terhadap Produktivitas Kerja Karyawan Perusahaan Daerah". [www.ums.lib.ac.id](http://www.ums.lib.ac.id).
- Tika, H.Moh.Pabundu. 2006. *Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja Perusahaan*. Bumi Aksara. Jakarta.

### Peraturan Perundang-undangan :

- Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian yang telah diubah oleh UU No. 43 Tahun 1999.
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004  
Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.  
Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 25/KEP/M.PAN/4/2002 tanggal 25 April 2002 tentang Pedoman Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara dan Surat Nomor: 170/M.PAN/6/2002 tanggal 17 Juni 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara.

