

# **BENTURAN BUDAYA DALAM ETIKA ADMINISTRASI NEGARA (Studi Kasus Tentang Gratifikasi)**

Oleh :  
**Lita Juliati Amelia**

## **ABSTRAK**

Penelitian ini mengkaji tentang benturan budaya dalam etika administrasi negara, studi kasus tentang gratifikasi. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap fenomena yang terjadi dalam ruang lingkup kegiatan pemerintahan, dimana gratifikasi menjadi permasalahan yang tidak kunjung henti dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan. Penelitian ini menggunakan metode analisa deskriptif dan menghasilkan kesimpulan bahwa budaya organisasi akan mempengaruhi etika administrasi baik etika secara formal yang dituangkan dalam bentuk undang-undang dan peraturan pegawai dalam mem-berikan pelayanan pada masyarakat. Begitu juga etika non formal yaitu adat istiadat satu daerah akan mencerminkan budaya akan berpengaruh pada pelayanan publik. Hal lainnya menunjukkan bahwa benturan budaya dengan etika administrasi disebabkan oleh budaya yang dibentuk adat timur yang menanamkan menghargai orang yang berjasa, toleransi, menghargai, budaya malu, sehingga balas budi menjadi tolak ukur untuk berbuat kebaikan. Hal ini disalgunakan dengan kekuasaan atau jabatan dimilikinya sehingga etika administrasi perlu mengatur dengan gratifikasi, walaupun terasanya berbenturan yang sangat dipaksakan, karena gratifikasi bukan budaya Indonesia.

## **A. PENDAHULUAN**

Kegiatan organisasi baik organisasi pemerintah maupun swasta tidak lepas dengan budaya kerja yang dihasilkan oleh pelaku-pelaku pegawai yang akan mewarnai cara kerja yang dilakukan pegawai. Suatu organisasi memiliki budaya masing-masing. Budaya organisasi tersebut, menjadi salah satu faktor pembeda dan ciri khas antara satu organisasi dengan organisasi lainnya. Budaya yang diterapkan dalam suatu organisasi ada yang dapat sesuai dengan anggota atau pegawai baru, ada juga yang tidak dapat sesuai sehingga, seorang anggota baru atau pegawai yang tidak sesuai dengan budaya yang diterapkan dalam organisasi itu, anggota atau pegawai baru tersebut harus dapat mampu menyesuaikan diri dengan budaya yang ada pada organisasi tersebut, jika ingin bertahan di organisasi tersebut.

Budaya yang diterapkan dalam organisasi dapat menjadi ciri khas pada suatu organisasi tersebut sehingga dapat menjadi nilai lebih bagi suatu organisasi tersebut yang menghasilkan suatu organisasi tersebut menjadi terkenal dan bertahan lama. Permasalahannya adalah tidak semua budaya yang diterapkan dalam suatu organisasi dapat menjadi faktor pendukung keberhasilan organisasi. Akan tetapi ada juga budaya organisasi yang tidak mengikuti perkembangan zaman, yang artinya budaya organisasi tersebut tidak dapat menyesuaikan diri dengan kondisi lingkungan sekitarnya, dan yang lebih ditakutkan lagi apabila organisasi tersebut tidak mau menyesuaikan budaya yang diterapkan dengan perkembangan zaman karena merasa paling benar. Kondisi tersebut dapat menimbulkan anggotayang terlibat dalam organisasitersebut tidak akan mendapatkan kepuasan dalam kerja. Di samping hal tersebut, memang banyak faktor lain yang

menyebabkan anggota pada suatu organisasi tidak memperoleh kepuasan kerja, tetapi faktor budaya organisasi merupakan salah satu faktor yang utama dan dominan dalam proses pencapaian keberhasilan suatu organisasi.

Peranan budaya akan lebih besar mempengaruhi aktivitas keberhasilan organisasi, karena budaya yang diciptakan pada kegiatan organisasi akan berjalan sesuai dengan budaya organisasi yang ada dalam lingkungan organisasi. Budaya organisasi sangat berkaitan dengan etika, yang dituangkan dalam bentuk peraturan dan perundang-undang kepegawaian dan adat istiadat yang berlaku di daerah, karena kegiatan organisasi harus di atur supaya sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan oleh organisasi, pada kenyataannya banyak budaya organisasi tidak sesuai dengan peraturan sebagai salah contoh budaya timur menanamkan sifat toleransi menghargai jerih payah orang lain, empati, rasa malu dan lain sebagainya, ketika diterapkan dalam kegiatan organisasi etika formal berupa aturan banyak yang tidak sesuai bahkan terjadi bentrokan yang disalah gunakan dalam bentuk jabatan atau kekuasaan.

Kondisi birokrasi saat ini mengalami perubahan yang begitu cepat dalam segi pelayanan, karena dengan menggunakan e pelayanan menjadi lebih mudah, cepat dan murah bagi petugas dan masyarakat yang mengetahui informasi teknologi dengan benar akan mempermudah pelayanan seperti pembayaran pajak, pembuatan e-KTP, pendaftaran CPNS, UNBK dan lain sebagainya. Tetapi sebaliknya yang tidak menguasai informasi teknologi menjadi kendala besar dan menjadi rumit. Kondisi ini benar-benar sering terjadi di lapangan yang notabene masyarakatnya awan yang melek teknologi. Begitu juga kondisi kualitas Sumber Daya Manusia birokrasi dalam memberikan pelayanan masih banyak yang belum menguasai informasi teknologi dan ini menjadi masalah dalam bidang pelayanan, salian itu sarana prasarana e-pelayanan yang kurang siap dan anggaran yang belum tersedia menjadi kendala.

## **B.LANDASAN TEORI**

Menurut Robbins : “Budaya organisasi adalah suatu sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi tersebut dengan yang lain”. Menurut Jones : “Budaya organisasi adalah suatu persepsi bersama yang dianut oleh anggota-anggota organisasi, suatu system dari makna bersama”.

Jadi dari beberapa pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa budaya organisasi adalah suatu nilai yang dianut oleh suatu organisasi yang menjadi pembeda sebagai ciri khas organisasi itu sendiri. Kebiasaan, tradisi, dan tata cara umum dalam melaksanakan segala sesuatu kegiatan yang ada pada suatu organisasi saat ini merupakan hasil dan akibat dari budaya yang telah diterapkan sebelumnya. Hal ini mengarah pada sumber tertinggi budaya sebuah organisasi, yaitu para pendiri organisasi tersebut. Pada dasarnya, pendiri organisasi memiliki pengaruh besar terhadap budaya awal organisasi. Proses pembentukan budaya organisasi terjadi dalam tiga cara. Pertama, pendiri organisasi hanya merekrut dan mempertahankan pegawai yang memiliki satu pemikiran dengan mereka. Kedua, pendiri organisasi melakukan indoktrinasi dan mensosialisasikan caraberpikir dan berperilaku kepada pegawai. Terakhir, perilaku pendiri organisasi mendorong pegawai untuk mengidentifikasi diri. Dengan demikian, menginternalisasi keyakinan dan nilai yang dianut oleh pendiri organisasi tersebut. Apabila organisasi memperoleh keberhasilan dalam pencapaian tujuan organisasi, maka visi pendiri yang lalu dipandang sebagai faktor penentu utama keberhasilan organisasi tersebut. Sehingga, seluruh kepribadian para pendiri organisasi menjadi melekat dalam budaya organisasi tersebut.

- Selanjutnya etika administrasi menurut Kartasasmita (1997 : 24) sebagai berikut:
- a. Dunia etika adalah dunia filsafat, nilai, dan moral etika bersifat abstrak dan berkenaan baik dan buruk.
  - b. Dunia administrasi adalah dunia keputusan dan tindakan bersifat kongkrit dan harus diwujudkan apa yang diinginkan (*get the job done*)”.

- Selanjutnya Kartasasmita (1997 : 33) bahwa berbicara etika ada dua hal yaitu :
- a. Etika perorangan (*personal ethics*) adalah etika perorangan yang menentukan baik atau buruk perilaku individual seseorang dalam hubungannya dengan orang lain dalam organisasi.
  - b. Etika organisasi menetapkan parameter dan merinci kewajiban-kewajiban (*obligations*) organisasi, serta menggariskan konteks tempat keputusan-keputusan etika perorangan itu dibentuk”.

Berdasarkan dua konsep tersebut pendapat penulis bahwa dalam melaksanakan kegiatan organisasi tidak lepas dari dua tujuan yang berbeda disatu sisi tidak menafik bahwa kepentingan individu harus diutamakan karena setiap individu mempunyai keluarga yang harus dipertahankan, disisi lain kepentingan organisasi dalam memberikan pelayanan publik. Dengan demikian, konsep ini harus dapat selaras dengan tujuan yang ditentukan organisasi.

#### **Landasan hukum gratifikasi**

Landasan hukum gratifikasi tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001, tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pasal 12 B ayat:

- “(1) Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya, dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a. yang nilainya Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) atau lebih, pembuktian bahwa gratifikasi tersebut bukan merupakan suap dilakukan oleh penerima gratifikasi;
  - b. yang nilainya kurang dari Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah), pembuktian bahwa gratifikasi tersebut suap dilakukan oleh penuntut umum.
- (2) Pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Selanjutnya berdasarkan penjelasan Pasal 12 B Ayat (1) yang dimaksud dengan "*gratifikasi*" dalam ayat ini adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (*discount*), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi tersebut baik yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik.

### C. PEMBAHASAN

Budaya organisasi memiliki peran dalam meningkatkan efektivitas kinerja organisasi, khususnya kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS). Budaya organisasi berfungsi sebagai alat untuk menentukan arah dalam pencapaian tujuan organisasi, serta mengarahkan pelaksanaan kegiatan-kegiatan apa yang seharusnya dilakukan dan yang tidak seharusnya dilakukan, bagaimana mengalokasikan mengelola sumber daya organisasi, serta berfungsi sebagai alat dalam memanfaatkan peluang-peluang dan menghadapi permasalahan-permasalahan baik dari lingkungan internal dan eksternal. Adapun beberapa hal yang timbul dalam pelayanan pada masyarakat sebagai berikut :

1. Budaya pegawai yang melaksanakan pelayanan pada masyarakat sudah menjadi karakter dan berulang yaitu berdasarkan prosedur atau Standar Operasional Pelayanan (SOP), sedangkan masyarakat suka mengambil jalan pintas ingin cepat, mudah, dan tidak bertele tele, akibatnya sering terjadi menyalahi prosedur dengan menyuap petugas, atau mencari jalan lain melalui pejabat atau orang terdekat, walaupun menghalalkan segala cara. Bagi pegawai atau pejabat yang memiliki integritas moralitas yang baik tidak akan tergoda, tetapi bagi pegawai atau pejabat yang moralitasnya rendah dengan iming-iming yang menggiurkan sering terjadi suap. Serta tidak menutup kemungkinan tertangkap tangan dan merugikan dirinya sendiri karena sanksi hukum yang menjeratnya.
2. Budaya pegawai yang suka memperlambat pelayanan masyarakat, dengan berbagai dalih sarana prasarananya belum ada, petugasnya belum datang dan lain sebagainya, sehingga membuat kesal masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Hal ini sering terjadi dan diekspos melalui LSM, media, sehingga citra PNS mendapat sorotan kurang enak dari masyarakat;
3. Budaya pegawai yang suka menunda-nunda pekerjaan, padahal pekerjaan tersebut bisa diselesaikan dengan cepat, tetapi karakter mereka sudah terbentuk seperti itu dan ini menjadi presiden buruk bagi instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan pada masyarakat;
4. Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) Pegawai Negeri Sipil yang kurang siap memberikan pelayanan dengan menggunakan e pelayanan, sehingga bukan cepat malahan memperlambat pelayanan.

Solusi yang harus segera dilakukan oleh pemerintah yaitu meningkatkan kompetensi sumber daya manusia yang memiliki kemampuan terutama dalam pelayanan modern dengan menggunakan e pelayanan, penyediaan sarana prasarana yang menunjang kegiatan e pelayanan, dan tingkat kesejahteraan PNS perlu disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan pegawai, jangan sampai pegawai mencari tambahan dengan menghalalkan segala cara. Peran pemerintah untuk membangun moralitas pegawai dengan peran pemuka agama supaya lebih religius dan tahu batal dan haram. Etika atau aturan yang berlaku secara formal dan non formal pada instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan pada masyarakat.

Etika Kepegawaian formal berupa undang-undang yang mengatur Pegawai Negeri Sipil (PNS) yaitu :

1. Undang-undang No. 8 tahun 1972 tentang pokok-pokok kepegawaian yang mengatur PNS dan sekarang sudah tidak berlaku diganti dengan ;
2. Undang-undang No 43 tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian sebagai pengganti Undang-undang no. 8 tahun 1972;
3. Undang-undang No 5 tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN);

Undang-undang tersebut di atas dijadikan dasar untuk mengatur semua Pegawai Negeri Sipil atau Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Etika administrasi pada kalangan Pegawai Negeri Sipil tertentu disebut dengan kode etik. Contohnya seperti kode etik KORPRI yang disebut dengan Sapta Prasetya Korps Pegawai Republik Indonesia dan Doktrin Korps Pegawai Negara Indonesia. (Drs. AW. Widjaja: 1994 dalam buku Etika Administrasi Negara). Mempelajari Etika Administrasi maka seseorang harus memahami pengertian etika, administrasi dan etika administrasi itu sendiri. Bila seseorang memahami pengertiannya, maka ia akan berusaha untuk menjalankan apa yang sesuai dengan pengertian tersebut. Dengan menjalankan yang baik dan meninggalkan yang tidak baik.

Selain itu, hal lain yang perlu dipelajari dalam etika administrasi, diantaranya adalah mengenai sistematika etika, hubungan antara etika, moral, dan nilai, agama, kebebasan dan tanggung jawab, kode etik, etos kerja, serta suara hati. Di dalam suatu sistem sosial senantiasa terdapat orang-orang yang mempunyai hak dan tanggung jawab yang lebih bebas dalam bertindak, termasuk untuk hal-hal yang menyangkut kehidupan manusia lainnya. Orang seperti itu, disebut orang yang mempunyai kekuasaan/wewenang dalam hal pengambilan keputusan yang berpengaruh terhadap khalayak. Oleh karena itu, kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang berperan dalam mempengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan yang keinginan dan tujuan orang yang mempunyai kekuasaan.

Namun adanya kekuasaan belum berarti keabsahannya. Keabsahan terhadap hak kekuasaan untuk menuntut ketaatan perlu adanya pembuktian. Pembuktian itu disebut dengan legitimasi. Legitimasi diperlukan untuk menegakkan suatu aturan moralitas organisasi. Hal ini dikarenakan dengan adanya legitimasi, orang cenderung akan mentaati aturan tersebut. Dengan legitimasi dapat sedikit memaksa orang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pada intinya seorang birokrasi harus memiliki etika yang dijabarkan dalam bentuk tindakan sehari-hari dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Hal ini kaitannya dengan moral Pegawai Negeri Sipil (PNS). Menurut Miftah Thoha (Bappenas, 2004) ada beberapa faktor yang sangat menentukan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa:

- “1. Pelaku-pelaku dari pemerintahan, dalam hal ini sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya aparatur;
2. Kelembagaan yang dipergunakan oleh pelaku-pelaku pemerintahan untuk mengaktualisasikan kinerjanya;
3. Perimbangan kekuasaan yang mencerminkan seberapa jauh sistem pemerintahan itu harus diberlakukan;
4. Kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berakhlak (*visionary*), demokratis dan *responsive*;
”

Implementasi atas faktor-faktor tersebut diyakini dapat mendorong terciptanya pemerintahan yang bersih (*clean government*). Namun pada kenyataannya, masih banyak terdapat kelemahan-kelemahan dan permasalahan-permasalahan yang dimiliki organisasi publik, seperti halnya lemahnya *law enforcement*, ketidakjelasan dan ketidaklengkapan peraturan, masih adanya duplikasi aturan dan kewenangan lembaga-lembaga pengawasan internal, kurang efektifnya pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga penegak hukum, standar pengelolaan pelayanan publik yang belum jelas, serta masih kurangnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga

mengakibatkan upaya dalam rangka mewujudkan *clean government* masih sulit untuk dicapai.

*Clean government* harus dilakukan dengan upaya mengurangi kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh birokrasi. Hal tersebut dapat dilakukan melalui beberapa tindakan sebagai berikut :

1. Secara kelembagaan untuk mengatasi kelemahan *law enforcement*, perlu dibentuk komisi-komisi yang bertugas melakukan pemantauan, pengawasan, dan evaluasi kinerja lembaga-lembaga penegak hukum yang dilakukan secara bertahap, konsisten dan berkelanjutan.
2. evaluasi terhadap peraturan / kebijakan yang dapat memungkinkan adanya celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu untuk dapat melakukan tindakan KKN dan memperbaiki substansi peraturan dalam perundang-undangan tersebut terutama yang memiliki potensi menimbulkan multi interpretasi (*ambiguitas*).
3. Perbaiki aparatur pengawasan internal yang meliputi hubungan kelembagaan, sistem dan proses kerja internal, aplikasi standar akuntansi pemerintahan yang sesuai dengan standar internasional, pengembangan e-audit, sertifikasi pendidikan dan pelatihan di bidang pengawasan dan pemeriksaan, serta peningkatan disiplin, kompetensi dan kesejahteraan para penegak hukum.
4. Untuk memperbaiki kinerja lembaga pemerintah, maka perlu dilakukan penyusunan standar operasional pelayanan (SOP) yang tepat dan sesuai. Dalam mewujudkan hal tersebut, perlu menetapkan dan mempertegas institusi yang bertanggung jawab dalam penyusunan norma, standar dan prosedur pengelolaan dan penataan pelayanan publik, dengan memperkuat fungsi dan kewenangan, menganalisa, merumuskan dan menetapkan indikator kinerja, mensosialisasikan SOP yang berlaku dalam pengelolaan pelayanan dan indikator kinerja pada lembaga-lembaga terkait, dan melakukan evaluasi atas capaian kinerja oleh lembaga independen.
5. Melakukan pemberdayaan masyarakat, seperti halnya dengan menghidupkan lembaga-lembaga kemasyarakatan yang memiliki fungsi pengawasan, memperkuat pemahaman dan menumbuhkan rasa tanggung jawab masyarakat untuk dapat ikut serta berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan disertai penyediaan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang proses pembelajaran mengenai *civic education*.
6. Mengadakan regulasi standar kinerja profesional individu dan institusi, memperkuat kelembagaan kepegawaian dalam pembinaan profesionalitas.

Keberhasilan dalam upaya mencapai *clean government* tersebut, hanya dapat diwujudkan melalui keterlibatan berbagai pihak, yaitu pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang memiliki peran yang seimbang (*check and balances*) dengan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Faktor penting lainnya yang perlu diperhatikan, yakni berkaitan dengan akuntabilitas seperti halnya verifikasi penggunaan sumber daya yang tersedia, pencapaian target dan penilaian output yang dihasilkan.

Adapun metode yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas aparatur pemerintah adalah sebagai berikut:

1. *Self appraisals*; dilaksanakan sendiri oleh pegawai, terutama yang berkaitan dengan potensi yang dimiliki untuk pelaksanaan kerja di masa mendatang

2. *Management by Objectives (MBO)*; intinya adalah tujuan kinerja yang terukur secara obyektif dan disepakati bersama oleh pegawai dan atasannya
3. *Psychological appraisals*; digunakan untuk mengukur potensi pegawai yang mencakup kondisi psikologisnya bagi kepentingan organisasi pada masa mendatang
4. *Assesment centre*; untuk menilai potensi yang dimiliki pegawai yang potensial, pimpinan yang prospektif terhadap penugasan pekerjaan dan tanggung jawab yang lebih besar di masa mendatang. Penilaian dilakukan dengan mengumpulkan mereka di satu tempat, kemudian secara individual dilakukan teknik evaluasi potensi, seperti melalui wawancara secara komprehensif, psikologi tes, penelusuran biodata, dll.

Benturan yang sering terjadi antara etika birokrasi dengan budaya organisasi yang ada di instansi pemerintah (gratifikasi). Istilah kata Gratifikasi berasal dari bahasa Belanda, yaitu *gratifikatie* yang kemudian diadopsi menjadi kata dalam bahasa Inggris yang berarti hadiah. Senoadji menulis bahwa “istilah gratifikasi yang dalam bahasa Inggris disebut *gratification* adalah istilah yang muncul karena sulitnya pembuktian mengenai suap. Se-belumnya *gratification* (gratifikasi) lebih banyak dikenal sebagai *gift* atau pem-berian”. Satu hal yang sering terjadi dan tidak terhindarkan dalam hubungan bisnis adalah pem-berian dan permintaan Gratifikasi dari satu pihak kepada pihak lainnya. Ketentuan Gratifikasi dalam peraturan UU Negara Republik Indonesia tercantum pada Pasal 12 B ayat 1 UU no 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas UU no 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa : “Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugas-nya”.

Berbicara budaya organisasi tidak terlepas dari perilaku individu dengan organisasi, karena ada dua tujuan yang harus selaras dengan tujuan organisasi yaitu tujuan individu dengan tujuan organisasi. Perilaku manusia dalam organisasi dipengaruhi oleh budaya yang menjadi karakter pegawai. Contohnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) Indonesia yang memiliki karakter ketimuran, bagaimana menghargai orang yang telah berjasa pada dirinya, bagaimana etika pelayanan pada masyarakat, bagaimana membangun budaya malu, adanya kesetia kawan ini merupakan budaya timur yang melekat pada PNS. Selain itu kaitan dengan agama yang menjadi dasar keimanan, bagaimana menolong sesama, bagaimana menghormati orang, bagaimana menumbuhkan rasa empat, simpati dan lain sebagainya. Hal ini menjadi karakter PNS.

Karakter ini akan mempengaruhi kegiatan organisasi, ketika digulirkan masalah gratifikasi, banyak diantara para pegawai baik yang memiliki jabatan atau pegawai biasa kena tangkap tangan karena melakukan tindakan suap. Hal ini dilakukan karena karakter yang menerima pelayanan merasa ditolong, merasa dibantu, sehingga timbul balas budi karena adat timur mengajarkan seperti itu. Tetapi secara etika administrasi pegawai tersebut sudah melanggar aturan menggunakan jabatan atau kekuasaan untuk mempermudah pelayanan dengan memberi suap pada pegawai. Hal ini sering terjadi karena sudah menjadi karakter walaupun undang-undang gratifikasi disosialisasikan gencar tapi masih tetap ada yang melakukan berbagai cara.

Solusinya pemerintah dalam mengatasi gratifikasi menurut penulis sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji ulang batasan gratifikasi untuk pegawai harus mencerminkan keadilan artinya pegawai kena sanksi hukum harus benar-benar terperinci, jangan sampai yang melakukan korupsi triliun disamakan dengan yang menerima amplop ratusan ribu;
2. Pemerintah harus memperhatikan standar gaji PNS apakah cukup untuk kehidupan sehari-hari dengan biaya menyekolahkan anak, transportasi dan kebutuhan kesehatan dan lain sebagainya;
3. Rekrutmen pegawai harus benar berdasarkan merit system jangan spoil system dengan menyuap berbagai cara. Hal ini akan membawa dampak pada penyimpangan kekuasaan atau wewenang.

Faktor penyebab internal dalam melaksanakan pelayanan birokrasi pada masyarakat, yaitu birokrasi di Indonesia dipengaruhi secara internal berbagai budaya dari mulai budaya Jawa, Sunda, Sumatra, Sulawesi, NTT, Kalimantan dan lain sebagainya, sehingga secara otonomi mempunyai ekologi Administrasi masing-masing tergantung budaya yang paling dominan dalam tatanan pelayanan publik dimasyarakat. Budaya secara internal akan mempengaruhi kebijakan administrasi, karena Indonesia melaksanakan sistem multi partai otomatis kebijakan pemerintah akan sangat berpariatif sesuai dengan partai sebagai mandat dari rakyat. Hal ini menyebabkan pelayanan pada publik sangat berbeda. Sebagai contoh pengelolaan desa untuk desa tertinggal dan desa yang ada di perkotaan akan berbeda walaupun kebijakan sama tetapi dalam tatanan pelaksanaan akan berbeda mengingat jauhnya akomodasi, komunikasinya, dan kualitas SDM berbeda. Atau dalam pelaksanaan Ujian Nasional. Ada daerah yang menggunakan UNBK (Ujian Nasional Berbasis Komputer) bagi daerah perkotaan karena mengingat sarana prasarannya yang memadai, tetapi di daerah terpencil masih menggunakan manual.

Hal lain benturan budaya akan dirasakan dalam sistem pemerintahan, karena budaya yang dominan akan dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam hal memberikan pelayanan pada masyarakat seperti suku Jawa dan sunda akan berbeda, sebagai contoh kota Bandung tiap hari kamis memakai baju ala nyunda yaitu baju pangsi dengan ikat Kepala walaupun dalam tatanan pelayanan publik tidak mengenal suku tapi ciri khas budaya daerah sangat menonjol. Begitu juga gratifikasi walaupun sanksinya berat masih ada oknum pegawai yang bermain, karena budaya yang dianutnya bertentangan dengan aturan.

Faktor penyebab eksternal. Kebudayaan Indonesia kurang lebih 3000 kebudayaan yang tersebar di 17000 pulau sangat unit. Peran pemerintah untuk mengkolaborasi kebudayaan dengan etika administrasi sebagai kebijakan publik dalam memberikan pelayanan. Hal ini tidak lepas pengaruh dominan misalnya yang ada di pulau pulau terluar yang berdekatan dengan negara tetangga seperti Malasia, Singapura, Cina, Thailand, Filipina dan lain sebagainya. Hal ini akan mempengaruhi intervensi luar terhadap Indonesia baik bidang ekonomi, politik dan pelayanan publik. Selain itu budaya asing melalui internet juga mempengaruhi pola pikir masyarakat yang tadinya masyarakat tradisional akan berubah menjadi masyarakat yang memiliki gaya modern. Mungkin suatu saat budaya Indonesia akan tergerus dengan budaya asing karena perubahan regenerasi.

#### **D. KESIMPULAN**

Setelah penulis mendeskripsikan budaya organisasi dalam etika administrasi, maka penulis menyimpulkan sebagai berikut :

1. Budaya organisasi akan mempengaruhi etika administrasi baik etika secara formal yang dituangkan dalam bentuk undang-undang dan peraturan pegawai dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Begitu juga etika non formal yaitu adat istiadat satu daerah akan mencerminkan budaya akan berpengaruh pada pelayanan publik.
2. Etika administrasi merupakan kebijakan pemerintah dalam bentuk undang-undang dan peraturan pegawai. Hal ini mencerminkan tata kelola pemerintahan yang mengatur budaya organisasi menjadi aturan yang jelas tertulis dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Etika administrasi dihasilkan dari kebijakan politik yang asal mulanya dari budaya yang berkembang dan diwadhahi dengan partai politik untuk menampung aspirasi masyarakat melalui DPR, DPRD dan eksekutif yang akan membuat peraturan dan perundang-undangan untuk melayani masyarakat.
3. Benturan budaya dengan etika administrasi disebabkan oleh budaya yang dibentuk adat timur yang menanamkan menghargai orang yang berjasa, toleransi, menghargai, budaya malu, sehingga balas budi menjadi tolak ukur untuk berbuat kebaikan. Hal ini disalahgunakan dengan kekuasaan atau jabatan dimilikinya sehingga etika administrasi perlu mengatur dengan gratifikasi, walaupun terasanya berbenturan yang sangat dipaksakan, karena gratifikasi bukan budaya Indonesia.

Setelah penulis menyimpulkan hasil deskripsi dan analisis, maka penulis memberikan saran sebagai berikut :

1. Pemerintah harus berusaha untuk melindungi budaya bangsa Indonesia karena itu menjadi jati diri bangsa Indonesia, walupun terkikis dengan era globalisasi tapi pemerintah perlu memprotek kebudayaan Indonesia yaitu idologi Negara Pancasila itu merupakan cerminan kebudayaan seluruh Indonesia.
2. Pemerintah harus berupaya untuk meminimalisasi budaya luar melalui tekanan eksternal yang akan merusak tatanan budaya yang ada di Indonesia;
3. Pemerintah perlu mengubah pola pendidikan yang sudah terkontaminasi dengan era globalisasi, seperti Pendidikan Pancasila supaya anak bangsa menguasai ilmu pengetahuan tapi tidak lupa pada jati diri bangsa.

#### **E. DAFTAR PUSTAKA**

##### **Buku**

- Kumorotomo, Wahyudi. 1992 *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Kartasmita, Ginanjar. 1997 *Administrasi Pembangunan Perkembangan Pemikiran dan Praktiknyadi Indonesia*, Penerbit LP3ES
- Kumorotomo, Wahyudi. 1992 *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- P. Siagian, Sondang. 2005 *Administrasi Pembangunan; Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. Jakarta: PT Bumi Aksara
- Wibawa, Samodra. 2005 *Reformasi Administrasi; Bunga Rampai Pemikiran*. Yogyakarta: Gava Media

**Sumber Lain :**

Undang-undang No 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1972 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 8 Tahun 1972 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

**Internet**

<http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php>

<http://www.bantulkab.go.id/web.php?baca=102&menu=berita>

<http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah>

[http://www.bppk.depkeu.go.id/webpegawai/index.php?option=com\\_docman&task=catview&gid=53&Itemid=61](http://www.bppk.depkeu.go.id/webpegawai/index.php?option=com_docman&task=catview&gid=53&Itemid=61)

<http://www.ahmadheryawan.com/opini-media/ekonomi-bisnis/855-aparatur-dalam-krisis-ekonomi.html>

<http://www.ortax.org/ortax/?mod=berita&page=show&id=128&q=inspektur&hlm=3>

<http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php>

<http://www.bantulkab.go.id/web.php?baca=102&menu=berita>

<http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah>

[http://www.bppk.depkeu.go.id/webpegawai/index.php?option=com\\_docman&task=catview&gid=53&Itemid=61](http://www.bppk.depkeu.go.id/webpegawai/index.php?option=com_docman&task=catview&gid=53&Itemid=61)

<http://www.ahmadheryawan.com/opini-media/ekonomi-bisnis/855-aparatur-dalam-krisis-ekonomi.html>

<http://www.ortax.org/ortax/?mod=berita&page=show&id=128&q=inspektur&hlm=3>