

Etika Pelayanan Publik di Indonesia

Mashur Hasan Bisri¹

Bramantyo Tri Asmoro²

¹Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Raden Rahmat Malang

²Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Raden Rahmat Malang

bramtriasmoro@gmail.com

Abstrak

Pelayanan publik adalah segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan / atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik. Masyarakat sebagai pelanggan memiliki kebutuhan dan harapan pada kinerja penyelenggara pelayanan publik yang profesional. Tugas Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah adalah memberikan pelayanan publik yang mampu memuaskan masyarakat. Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia mengakibatkan pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab dan kewenangan dalam menentukan standar pelayanan minimal. Permasalahan mendasar dalam proses pelayanan publik di Indonesia adalah tentang etika. Tidak ada standar universal tentang norma atau etika serta sanksi yang mengatur secara khusus untuk pelanggaran yang dilakukan aparat dalam pelayanan publik.

Kata Kunci : Pelayanan publik, Etika, Norma

Abstract

Public services are all activities in order to fulfill basic needs in accordance with the basic rights of every citizen and resident of an item, service and / or administrative service provided by service providers related to the public interest. Communities as customers have needs and expectations in the performance of professional public service providers. The task of the Central Government and Regional Government is to provide public services that are able to satisfy the public. The implementation of decentralization and regional autonomy policies in Indonesia has resulted in regional governments having responsibility and authority in determining minimum service standards. The fundamental problems in the process of public service in Indonesia are about ethics. There is no universal standard on norms or ethics and sanctions that specifically regulate violations committed by the authorities in public services.

Keywords : Public Service, Ethic, Norm

Pendahuluan

Praktek penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia saat ini masih penuh dengan ketidakpastian biaya, waktu dan prosedur pelayanan (Dwiyanto, 2002). Hal ini disebabkan tidak adanya prosedur pelayanan yang mengatur kewajiban secara pasti dan transparan dari penyelenggara pelayanan dan hak apa saja yang diperoleh warga sebagai pengguna layanan. Prosedur pelayanan publik cenderung hanya mengatur kewajiban warga (persyaratan administratif) sebagai pengguna ketika berhadapan dengan unit pelayanan publik. Ketidakpastian prosedur pelayanan menstimulasi warga untuk melakukan hal ilegal seperti membayar pungutan liar kepada petugas atau menggunakan jasa calo, agar kepastian pelayanan bisa segera diperoleh.

Pelanggaran moral atau etika dalam pelayanan publik sulit ditelusuri dan dibuktikan, karena kebiasaan masyarakat Indonesia yang menganggap tabu dalam “membuka aib”, termasuk dalam permasalahan pelayanan publik. Sisi lain, Indonesia menghadapi tantangan yang semakin berat karena standar penilaian etika pelayanan terus berubah sesuai perkembangan jaman dan paradigmanya. Secara substantif, tidak mudah mencapai kedewasaan dan otonomi beretika, karena itu kemungkinan besar pelanggaran moral atau etika dalam pelayanan publik di Indonesia akan terus terjadi.

Dampaknya, kinerja pemerintah sebagai pelayan publik menjadi sorotan, terutama sejak pasca reformasi karena mulai timbul iklim yang lebih demokratis di Indonesia. Masyarakat mulai mempertanyakan nilai dan kualitas yang mereka peroleh atas pelayanan publik yang dilakukan instansi pemerintah. Semua permasalahan tersebut tidak perlu terjadi secara drastis dan dramatis, jika pemerintah dan aparatur pemerintahan memiliki kredibilitas dan kewibawaan yang dihormati oleh rakyatnya. Pemerintah yang memiliki etika dan moralitas yang tinggi dalam menjalankan kewenangan pemerintahannya, tentu memiliki akuntabilitas dan penghormatan yang tinggi pula terhadap tuntutan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang dilayaninya. Pemerintahan yang demikian dapat mewujudkan iklim keterbukaan, partisipasi aktif dan pemberdayaan masyarakat, sebagai manifestasi dari gagasan yang dewasa ini mulai dikembangkan, yaitu penerapan etika dalam pelayanan publik.

Melihat betapa kompleksnya masalah yang terjadi dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik, maka upaya penerapan etika pelayanan publik di Indonesia menuntut pemahaman dan sosialisasi yang menyeluruh, dan menyentuh semua dimensi persoalan yang dihadapi oleh birokrasi pelayanan. Permasalahannya sekarang adalah sejauh mana pemahaman dan penerapan etika pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah Indonesia? Masalah ini perlu pengkajian secara kritis dan mendalam, karena berbagai praktek buruk dalam penyelenggaraan pelayanan publik seperti ketidakpastian pelayanan, pungutan liar, dan pengabaian hak dan martabat warga pengguna pelayanan, yang masih mudah dijumpai di hampir setiap satuan pelayanan publik.

Etika pelayanan publik harus berlandaskan asas transparansi (keterbukaan dan kemudahan akses) dan akuntabilitas (pertanggungjawaban sesuai dengan legal formal) demi kepentingan masyarakat. Pelanggaran moral dan etika dalam pelayanan publik dapat terjadi dari awal proses kebijakan publik yang tidak transparan, tidak responsif, tidak akuntabel, tidak adil dan lainnya. Pengusulan program, proyek dan kegiatan tidak didasarkan kenyataan, desain organisasi pelayanan publik (pengaturan struktur, formalisasi, diskresi otoritas) yang bias terhadap kepentingan tertentu, proses manajemen pelayanan publik yang penuh rekayasa dan kamufase (perencanaan teknis, pengelolaan keuangan, sumber daya manusia, informasi. Sudah sepatutnya pelayanan umum dilakukan secara beretika agar tidak adanya kekecewaan dalam suatu masyarakat. Etika yang sewajarnya sudah mulai luntur oleh tindakan kurang terpuji dari pihak aparaturnegara.

Permasalahan pelayanan publik cukup kompleks, variabelnya sangat luas, upaya memperbaiki birokrasi sebagai pelayan publik (*public service*) termasuk di dalamnya upaya menanamkan etika sebagai nilai utama dalam pelayanan publik, memerlukan waktu yang panjang dan diikuti dengan kemauan aparat untuk merubah sikap dan orientasi perilakunya ke arah yang lebih mementingkan peningkatan pelayanan kepada masyarakat, untuk itu menurut Mertins Jr (2003) ada empat hal yang harus dijadikan pedoman yaitu: **Pertama**, *equality*, perlakuan yang sama atas pelayanan yang diberikan. Hal ini didasarkan atas tipe perilaku birokrasi rasional yang secara konsisten memberikan pelayanan yang berkualitas kepada semua pihak tanpa memandang afiliasi politik, status sosial, etnis, agama dan sebagainya.

Memberikan perlakuan yang sama identik dengan berlaku jujur, suatu perilaku yang patut dihargai. **Kedua**, *equity*, perlakuan yang adil. Kondisi masyarakat yang pluralistik terkadang dibutuhkan perlakuan yang adil dan perlakuan yang sama, terkadang pula dibutuhkan perlakuan yang adil tetapi tidak sama kepada orang tertentu. **Ketiga**, *loyalty*, kesetiaan yang diberikan kepada konstitusi, hukum, pimpinan, bawahan dan rekan kerja. Berbagai jenis kesetiaan tersebut terkait satu sama lain. Tidak ada kesetiaan yang mutlak diberikan kepada satu jenis kesetiaan tertentu yang mengabaikan yang lainnya. **Keempat**, *responsibility*, setiap aparat pemerintah harus siap menerima tanggung jawab dengan tugas yang diberikan dan hasil yang dicapai.

Moralitas masih menjadi permasalahan mendasar dalam pelayanan publik di Indonesia. Moralitas atau etika seringkali dianggap sebagai faktor yang kurang penting dan tidak relevan dengan pelayanan publik, padahal dalam literatur tentang pelayanan publik, etika merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kepuasan publik, sekaligus keberhasilan organisasi dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik. Pesatnya perkembangan jaman dan semakin kompleksnya persoalan yang dihadapi birokrasi, menimbulkan pergeseran paradigma dari *rule government* (menekankan aspek peraturan perundang-undangan) menjadi paradigma *good governance*, yang tidak hanya berfokus pada keinginan pemerintah, tetapi juga melibatkan seluruh komponen bangsa (sektor publik, sektor privat, masyarakat). Logika bahwa semua aparat pemerintah adalah pihak yang selalu membela kepentingan publik atau masyarakatnya tidak selamanya benar. Banyak kasus di lapangan membuktikan bahwa kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, partai, bahkan struktur yang lebih tinggi, justru mendikte perilaku seorang birokrat atau aparat pemerintahan. Birokrat dalam hal ini tidak memiliki moralitas atau etika yang baik dalam menjalankan kewajibannya.

Terminologi Etika

Etika berasal dari bahasa Yunani, *etos*, yang artinya kebiasaan atau watak, sedangkan moral berasal dari bahasa Latin, *mos*, yang artinya cara hidup atau kebiasaan. Norma berasal dari bahasa Latin (penyiku atau pengukur), dalam bahasa Inggris, *norma* berarti aturan atau kaidah. Kaitannya dengan perilaku manusia, norma digunakan sebagai pedoman atau haluan

bagi perilaku yang seharusnya dan untuk menakar atau menilai perilaku yang dilakukan. Moral merujuk kepada tingkah laku yang bersifat spontan seperti rasa kasih, kemurahan hati, kebesaran jiwa, yang kesemuanya tidak terdapat dalam peraturan hukum, sedangkan moralitas mempunyai makna yang lebih khusus sebagai bagian dari etika. Moralitas berfokus pada hukum dan prinsip abstrak dan bebas. Orang yang telah mengingkari janji yang diucapkannya dapat dianggap sebagai orang yang tidak dipercaya atau tidak etis, tetapi bukan berarti tidak bermoral, namun pelayanan publik yang diskriminasi disebut tindakan tidak bermoral.

Secara Epistemologis, etika dan moral memiliki kemiripan, namun terdapat pergeseran definisi sejalan dengan perkembangan jaman dan ilmu. Etika cenderung dipandang sebagai suatu cabang ilmu dalam filsafat yang mempelajari nilai baik dan buruk manusia. Moral adalah hal yang mendorong manusia untuk melakukan tindakan yang baik sebagai kewajiban atau norma. Etika merupakan seperangkat nilai yang berfungsi sebagai pedoman, acuan, referensi atau penuntun mengenai apa yang harus dilakukan dalam menjalankan tugasnya. Etika juga berfungsi sebagai standar untuk menilai apakah sifat, perilaku, tindakan atau sikap terjangnya dalam menjalankan tugas dinilai baik atau buruk.

Pemikiran tentang etika berlandaskan pada tiga aspek, yaitu filosofik, sejarah dan kategorial. Pada aspek filosofik, etika dibahas sebagai bagian integral filsafat, selain metafisika, epistemologi, estetika dan lainnya. Dalam aspek sejarah, etika dipelajari dan berkembang sejak zaman tertentu, misalnya *Greek*, *Graeco-Roman Ethics*, *Mediaeval Ethics*. Etika dalam aspek kategorial dispesifikkan sebagai etika profesi, etika jabatan, dan etika kerja. Sebagai bagian dari etika, etika pemerintahan termasuk aspek kategorial, namun etika pemerintahan juga termasuk aspek filosofik karena merupakan cabang dari Ilmu Pemerintahan. Etika menurut Bertens (2000) adalah “seperangkat nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan dari seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya”. Sedangkan Darwin (1999) mengartikan etika sebagai “prinsip-prinsip moral yang disepakati bersama oleh suatu kesatuan masyarakat, yang menuntun perilaku individu dalam berhubungan dengan individu lain di masyarakat”. Darwin (1999) juga mengartikan Etika Birokrasi sebagai seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia dalam organisasi publik.

Mengacu kedua pendapat ini, maka etika mempunyai dua fungsi, pertama sebagai pedoman, acuan, referensi bagi birokrat publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, sebagai standar penilaian apakah sifat, perilaku dan tindakan birokrat dinilai baik, buruk, tidak tercela atau terpuji oleh publik. Seperangkat nilai dalam etika birokrasi yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, penuntun bagi birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya antara lain *efficiency, merit system, responsible, accountable*, dan *responsiveness*. Bertens (2000) membedakan konsep etika dan konsep etiket. Etika lebih menggambarkan norma tentang perbuatan itu sendiri, apakah suatu perbuatan boleh atau tidak boleh untuk dilakukan, misalnya mengambil barang milik orang tanpa ijin. Sementara etiket menggambarkan cara suatu perbuatan dilakukan oleh manusia dan cenderung berlaku dalam kalangan tertentu saja.

Hasil dan Pembahasan

Etika Dan Pelayanan Publik

Menurut Keban (2001), pelayanan publik dapat diartikan secara sempit dan luas. Pelayanan publik dalam arti sempit adalah tindakan pemberian barang dan jasa yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat dalam rangka pemenuhan tanggung jawabnya kepada publik. Barang dan jasa bisa diberikan secara langsung oleh pemerintah atau melalui kemitraan dengan swasta dan masyarakat, tergantung jenis dan intensitas kebutuhan masyarakat, kemampuan masyarakat dan pasar. Konsep ini menekankan bagaimana pelayanan publik berhasil diberikan melalui suatu *delivery system* yang sehat. Konsep pelayanan publik secara luas identik dengan prinsip-prinsip *public administration*, yaitu mengutamakan kepentingan publik. Dalam konteks ini pelayanan publik lebih fokus tentang bagaimana elemen administrasi publik seperti *policy making*, desain organisasi dan proses manajemen dimaksimalkan dan dimanfaatkan secara efektif efisien, karena pemerintah merupakan pihak *provider* yang diberi tanggung jawab.

Bertens (2000) menggambarkan konsep etika dengan beberapa arti, yaitu kebiasaan, adat, akhlak dan watak. Aristoteles, kata Bertens telah menggunakan kata etika ini dalam menggambarkan filsafat moral, yaitu ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang

adat kebiasaan. Kamus Umum Bahasa Indonesia, karangan Purwadaminta, mengartikan etika sebagai ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak (moral), sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1988), istilah etika disebut sebagai 1) Ilmu yang berbicara tentang apa yang baik dan apa yang buruk, tentang hak dan kewajiban moral, 2) Seperangkat asas atau nilai yang berhubungan dengan akhlak, (3) Nilai tentang apa yang benar dan salah yang ada di suatu golongan atau masyarakat.

Awal tahun 1970an, ada beberapa tokoh penting yang sangat besar pengaruhnya terhadap konsepsi mengenai etika administrator publik, dua diantaranya seperti yang dikatakan oleh Keban (2001) adalah John Rohr dan Terry L Cooper. John Rohr berpendapat agar birokrat menggunakan *regime norms*, yaitu nilai-nilai keadilan, persamaan dan kebebasan sebagai dasar pengambilan keputusan dalam pelaksanaan tugasnya. Diharapkan administrator publik dapat menjadi lebih beretika (*being ethical*) dalam melaksanakan tugasnya. Menurut Terry L Cooper, etika melibatkan *substantive reasoning* tentang kewajiban, konsekuensi dan tujuan akhir. Bertindak etis (*doing ethics*) adalah melibatkan pemikiran yang sistematis tentang nilai-nilai yang melekat pada pilihan-pilihan dalam pengambilan keputusan. Pemikiran Cooper bahwa administrator yang etis adalah administrator yang selalu terikat pada tanggung jawab dan peranan organisasi dan secara profesional menerapkan standar etika secara tepat pada pembuatan keputusan administrasi.

Setiap birokrasi pelayanan publik wajib memiliki sikap, mental dan perilaku yang mencerminkan keunggulan watak, keluhuran budi dan asas etis. Birokrat wajib mengembangkan diri sehingga dapat memahami, menghayati dan menerapkan berbagai asas etis yang bersumber pada kebajikan moral, khususnya keadilan dalam tindakan jabatannya. Secara umum nilai moral terdiri dari enam nilai besar atau yang dikenal dengan “*six great ideas*”, yaitu kebenaran (*truth*), kebaikan (*goodness*), keindahan (*beauty*), kebebasan (*liberty*), kesamaan (*equality*) dan keadilan (*justice*). Dalam kehidupan bermasyarakat, seseorang sering dinilai dari tutur kata, sikap dan perilakunya, apakah sejalan dengan nilai-nilai tersebut atau tidak. Begitu pula dalam pemberian pelayanan publik, tutur kata, sikap dan perilaku para pemberi pelayanan sering dijadikan obyek penilaian dimana nilai-nilai tersebut dijadikan ukurannya. Selain nilai-nilai dasar tersebut, terdapat nilai-nilai lain yang penting dalam

pemberian pelayanan publik, yang dari waktu ke waktu terus dinilai, dikembangkan dan disebarkan. Nilai tersebut sering dilihat sebagai “muatan lokal” yang wajib diikuti, seperti keteladanan yang baik, rasa empati yang tinggi, internalisasi nilai agama yang baik, bertaqwa, dan sebagainya.

Dalam pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat moral atau nilai dan disebut juga dengan “*profesional standards*” (kode etik) atau “*right rules of conduct*” (aturan perilaku yang benar), yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik (Denhardt, 1988). Kode etik merumuskan berbagai tindakan, kelakuan dan sikap yang wajib dijalankan atau dihindari oleh para pemberi pelayanan. Aplikasi etika dan moral dalam praktek dapat dilihat dari kode etik yang dimiliki oleh birokrasi publik. Kode etik di Indonesia masih terbatas pada beberapa kalangan seperti ahli hukum dan kedokteran. Kode etik bagi kalangan profesi yang lain masih belum ada, meskipun banyak yang berpendapat bahwa nilai agama dan etika moral Pancasila sebenarnya sudah cukup untuk menjadi pegangan bekerja atau bertingkah laku. Tantangan sebenarnya adalah bagaimana implementasi dari nilai tersebut. Harus diakui bahwa tidak adanya kode etik ini memberi peluang bagi para pemberi pelayanan untuk mengesampingkan kepentingan publik. Kehadiran kode etik berfungsi sebagai kontrol langsung terhadap sikap dan perilaku dalam bekerja, mengingat tidak semua aspek dalam bekerja diatur secara lengkap melalui aturan atau tata tertib yang ada dalam suatu organisasi pelayanan publik.

Kode etik tidak hanya sekedar formalitas, tapi harus diimplementasikan dalam pelayanan publik, tingkat implementasinya dinilai melalui mekanisme *monitoring*, evaluasi dan upaya perbaikan melalui konsensus. Komitmen terhadap perbaikan etika ini perlu ditunjukkan, agar masyarakat semakin yakin bahwa birokrasi publik sungguh-sungguh akuntabel dalam melaksanakan kegiatan pelayanan publik. Pengalaman negara lain perlu dipelajari dan dibandingkan untuk membantu menerapkan prinsip etika dan moral di Indonesia. Tingkat korupsi di Indonesia masih cukup tinggi, sehingga prinsip etika dan moral perlu diterapkan secara ketat. Etika perumusan kebijakan, etika pelaksana kebijakan, etika evaluator kebijakan, etika administrasi publik / birokrasi publik / pelayanan publik, etika perencanaan publik, etika ASN, dan etika lainnya harus diprakarsai dan mulai diterapkan sebelum berkembangnya budaya yang bertentangan dengan moral dan etika.

Prinsip-prinsip etika pelayanan publik yang dikembangkan oleh *Institute Josephson America*, yang dikutip oleh The Liang Gie (2006), dapat digunakan sebagai rujukan atau referensi bagi para birokrasi publik dalam memberikan pelayanan, antara lain :

1. Jujur, dapat dipercaya, tidak berbohong, tidak menipu, mencuri, curang dan berbelit;
2. Integritas, memunyai prinsip, terhormat, tidak mengorbankan prinsip moral dan tidak bermuka dua;
3. Memegang janji, memenuhi janji serta mematuhi jiwa perjanjian sebagaimana isinya dan tidak menafsirkan isi perjanjian secara sepihak;
4. Setia, loyal dan taat pada kewajiban yang semestinya harus dikerjakan;
5. Adil, memperlakukan orang dengan sama, bertoleransi, menerima perbedaan serta berpikiran terbuka;
6. Perhatian, memperhatikan kesejahteraan orang lain, memberikan kebaikan dalam pelayanan;
7. Hormat, menghormati martabat manusia, privasi dan hak menentukan nasib bagi setiap orang;
8. Kewarganegaraan, bertanggungjawab menghormati, menghargai dan mendorong pembuatan keputusan yang demokratis;
9. Keunggulan, memperhatikan kualitas pekerjaan.

Paradigma Etika Pelayanan Publik

Etika pelayanan publik adalah suatu tata cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik. Etika menitikberatkan tentang sikap, tindakan dan perilaku manusia dalam berhubungan dengan sesamanya, baik dalam masyarakat maupun organisasi publik. Etika mempunyai peran penting dalam praktek administrasi publik. Paradigma "dikotomi politik dan administrasi", sebagaimana dijelaskan oleh Wilson (Widodo, 2001), menegaskan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan (*public policy making*) dan fungsi administrasi, yaitu berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan.

Kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada area politik (*political master*) dan pelaksanaan kebijakan politik merupakan wilayah administrasi publik. Dalam menjalankan kebijakan politik, administrasi publik mempunyai kewenangan secara umum yang disebut "*discretionary power*", yaitu kebebasan menafsirkan suatu kebijakan politik dalam bentuk program. Timbul suatu pertanyaan, apakah ada jaminan dan bagaimana cara menjamin bahwa kewenangan itu digunakan secara "*baik dan tidak secara buruk*". Atas dasar itu, etika diperlukan dalam administrasi publik, etika dapat dijadikan pedoman, referensi, petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan politik dan sekaligus digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan tersebut dapat dikatakan baik atau buruk.

Kondisi masyarakat yang semakin kritis mengakibatkan birokrasi publik harus mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam memberikan pelayanan publik, yaitu dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menuju ke arah yang lebih fleksibel, kolaboratis dan dialogis, dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis. Birokrat juga harus menunjukkan perilaku yang profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, reponsif, adaptif dan dapat membangun kualitas pelayanan publik yang profesional.

Pelayanan publik yang profesional adalah pelayanan publik yang berlandaskan akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan, yaitu aparatur pemerintah. Cirinya adalah sebagai berikut :

1. Efektif, pencegahan pengulangan persyaratan dari satuan kerja / instansi pemerintah lain yang terkait.
2. Sederhana, prosedur diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat.
3. Transparan, ada kejelasan dan kepastian dalam pelayanan publik.
4. Persyaratan pelayanan, baik teknis maupun administratif.
5. Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang yang profesional.
6. Rincian biaya / tarif pelayanan dan prosedur pembayaran.

7. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
8. Ketepatan waktu, pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
9. Responsif, daya tanggap terhadap aspirasi masyarakat yang dilayani.
10. Adaptif, menyesuaikan terhadap tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani seiring perkembangan.

Meskipun telah digambarkan bahwa dalam perkembangannya telah terjadi pergeseran paradigma etika pelayanan publik, namun itu tidak berarti bahwa paradigma yang terakhir mudah diimplementasikan. Mengapa? Karena dalam praktek kehidupan sehari-hari masih terdapat dilema atau konflik paradigmatis yang cenderung mendatangkan diskusi panjang. Dilema ini menyangkut pandangan absolutis versus relativis dan adanya hierarki etika.

Absolutis vs Relativis.

Dalam sistem administrasi publik atau pelayanan publik telah dikenal norma yang bersifat absolut dan relatif diterima orang. Norma yang bersifat absolut cenderung diterima atau dapat dianggap sebagai *universal rules*. Norma ini ada dan terpelihara sampai saat ini di hampir semua masyarakat di dunia, yang berfungsi sebagai penuntun perilaku dan standar pembuatan keputusan. Kaum deontologis (salah satu pendekatan dalam etika) menilai bahwa norma-norma ini memang ada hanya saja manusia belum sepenuhnya memahami, atau masih dalam proses pemahaman.

Norma ini biasanya bersumber dari ajaran agama, filsafat hidup dan perlu dipertahankan karena memiliki pertimbangan atau alasan logis untuk dijadikan dasar pembuatan keputusan. Misalnya dalam pelayanan publik diperlukan norma tentang kebenaran (bukan kebohongan), pemenuhan janji kepada publik, menjalankan berbagai kewajiban, keadilan, dan lain-lain, merupakan justifikasi moral yang semakin didukung masyarakat di mana-mana. Melalui proses konsensus tertentu, norma tersebut biasanya dimuat dalam konstitusi kenegaraan yang daya berlakunya relatif lama. Mereka yang yakin dengan kenyataan ini dapat digolongkan sebagai kaum absolutis.

Sementara itu, ada juga yang kurang yakin dengan keabsolutan norma tersebut. Mereka digolongkan sebagai kaum relativis. Kaum teleologist (salah satu aliran /pendekatan dalam etika relativis) mengemukakan bahwa tidak ada “*universal rule*”. Suatu norma dapat dikatakan baik apabila memiliki konsekuensi atau *outcome* yang baik, yang berarti bahwa harus didasarkan pada kenyataan. Dalam hal ini kaum relativis berpendapat bahwa nilai-nilai yang bersifat universal itu baru dapat diterima sebagai sesuatu yang etis bila diuji dengan kondisi atau situasi tertentu. Kaum teleologis berpendapat bahwa tidak ada suatu prinsip moralitas yang bisa dianggap universal, kalau belum diuji atau dikaitkan dengan konsekuensinya. Implikasi dari adanya dilema tersebut, maka sulit memberi penilaian apakah aktor – aktor pelayanan publik telah melanggar nilai moral yang ada atau tidak, tergantung kepada keyakinannya apakah tergolong absolutis atau relativis. Hal yang demikian barangkali telah menumbuhkan suasana KKN di negeri kita. Persoalan moral atau etika akhirnya tergantung kepada persoalan “*interpretasi*” semata.

Hierarki Etika

Pelayanan publik mempunyai empat tingkatan etika. *Pertama*, etika atau moral pribadi, yaitu pengaruh orang tua, keyakinan agama, budaya, adat istiadat dan pengalaman masa lalu. *Kedua* adalah etika profesi, yaitu serangkaian norma atau aturan yang menuntun perilaku kalangan profesi tertentu. *Ketiga* adalah etika organisasi, yaitu serangkaian aturan dan norma yang bersifat formal dan tidak formal yang menuntun perilaku dan tindakan anggota organisasi yang bersangkutan. *Keempat*, etika sosial, yaitu norma-norma yang menuntun perilaku dan tindakan anggota masyarakat agar keutuhan kelompok dan anggota masyarakat selalu terjaga atau terpelihara (Shafritz & Russell, 1997).

Hierarki etika justru cenderung membingungkan aktor pelayanan publik, karena nilai etika dari keempat tingkatan ini saling bersaing. Misalnya, fungsi penempatan, bila atasan dipengaruhi oleh etika sosial, maka atasan akan mendahulukan orang yang berasal dari daerah yang sama sehingga sering menimbulkan kesan adanya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Bila atasan didominasi oleh etika organisasi, atasan barangkali akan melihat yang berlaku dalam organisasi, seperti sistem “*senioritas*” atau bisa jadi atasan didominasi oleh *sistem*

merit, yang berarti ia akan mendahulukan orang yang paling berprestasi. Persoalan moral atau etika dalam konteks ini akhirnya tergantung kepada tingkatan etika yang paling mendominasi keputusan aktor kunci pelayanan publik.

Sejalan dengan penilaian tersebut, Jabbra dan Dwivedi (1989) mengatakan bahwa untuk menjamin kinerja pegawai sesuai dengan standar dan untuk meminimalkan penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat pemerintah, maka aparat harus mampu mengembangkan lima macam akuntabilitas, yaitu **Pertama**, akuntabilitas administratif (organisasional). Akuntabilitas administratif diperlukan karena ada hubungan hirarkis pertanggungjawaban yang tegas antara pusat dengan unit-unit di bawahnya. Hubungan hirarkis ini biasanya telah ditetapkan dengan jelas baik dalam aturan organisasi yang disampaikan secara formal ataupun dalam bentuk hubungan informal. **Kedua**, akuntabilitas legal. Akuntabilitas legal adalah bentuk pertanggungjawaban setiap tindakan administratif dari birokrat.

Ketiga, akuntabilitas politik. Birokrat pelayanan publik menjalankan tugasnya mengikuti kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas, pendistribusian sumber dan menjamin kepatuhan pelaksanaan perintah. Pejabat politik juga harus menerima tanggung jawab administratif dan legal karena mereka punya kewajiban untuk menjalankan tugas dengan baik. **Keempat**, akuntabilitas profesional. Semakin meluasnya profesionalisme di organisasi publik, para aparat profesional berharap dapat memperoleh kebebasan yang lebih besar dalam melaksanakan tugas dan dalam melayani kepentingan publik. Mereka harus dapat menyeimbangkan antara kode etik profesinya dengan kepentingan publik dan jika ada kesulitan mempertemukan keduanya, maka mereka harus lebih mengutamakan akuntabilitasnya kepada kepentingan publik. **Kelima**, akuntabilitas moral. Setiap tindakan birokrat selain didasarkan pada konstitusi dan peraturan hukum, harus dilengkapi juga dengan prinsip moral dan etika yang diterima oleh publik sebagai norma dan perilaku sosial yang profesional.

Implikasi bagi Etika Pelayanan Publik di Indonesia

Kode etik pelayanan publik di Indonesia masih terbatas pada beberapa profesi seperti pengacara dan dokter, kode etik untuk profesi yang lain masih belum nampak secara jelas. Ada yang mengatakan bahwa kita tidak perlu kode etik karena secara umum kita telah memiliki nilai-nilai agama, etika moral Pancasila, termasuk sumpah pegawai negeri. Namun harus diakui, bahwa tidak adanya kode etik memberi peluang bagi para pemberi pelayanan untuk mengesampingkan kepentingan publik. Kehadiran kode etik berfungsi sebagai alat kontrol bagi perilaku para pegawai atau pejabat dalam bekerja. Dalam konteks ini, yang lebih penting adalah bahwa kode etik itu tidak hanya sekedar formalitas, tetapi juga dinilai tingkat implementasinya dalam kenyataan. Idealnya berdasar evaluasi implementasi tersebut, kode etik dapat dikembangkan atau direvisi mengikuti tuntutan perubahan jaman.

Kesadaran beretika dalam pelayanan publik telah meningkat di negara lain, contohnya di Amerika Serikat. Kode etik yang dimiliki oleh *American Society for Public Administration* (ASPA) terus mendapat kritikan dan telah direvisi berulang kali dari para anggotanya. Nilai yang dijadikan pegangan perilaku para anggotanya antara lain integritas, kebenaran, kejujuran, ketabahan, respek, perhatian, keramahan, cepat, tanggap, mengutamakan kepentingan publik, profesional, pengembangan profesionalisme, komunikasi terbuka, transparansi, kreativitas, dedikasi, kasih sayang, keleluasaan kewenangan untuk kepentingan publik, perlindungan terhadap informasi yang dirahasiakan, sistem merit dan *affirmative action*.

American Society for Public Administration (ASPA) pada tahun 1981 mengembangkan kode etik pelayanan publik yang dikutip oleh The Liang Gie (2006) sebagai berikut :

1. Pelayanan kepada masyarakat berada di atas pelayanan kepada diri sendiri;
2. Rakyat berdaulat dan instansi pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat;
3. Hukum mengatur semua tindakan dari instansi pemerintah. Apabila hukum bermakna ganda, tidak bijaksana atau perlu perubahan, maka kepentingan rakyat harus menjadi patokan;

4. Manajemen yang efisien dan efektif. Penyalahgunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan atau penyelewengan tidak dapat dibenarkan. Pegawai bertanggung jawab melaporkan jika ada tindakan penyimpangan;
5. Sistem penilaian kinerja, kesempatan yang sama, dan niat baik harus didukung, dijalankan dan dikembangkan;
6. Perlindungan terhadap kepentingan rakyat. Konflik kepentingan, penyuapan, hadiah, atau favoritisme tidak dapat diterima;
7. Pelayanan kepada masyarakat menuntut kepekaan khusus dengan ciri-ciri sifat keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetisi dan kasih sayang;
8. Hati nurani memegang peranan penting dalam memilih arah tindakan. Diperlukan kesadaran akan makna moral dalam kehidupan, pengkajian tentang prioritas nilai karena tujuan yang baik tidak pernah membenarkan cara yang tak bermoral (*good and never justify immoral means*);
9. Administrator negara tidak hanya terlibat untuk mencegah hal yang salah, tetapi juga untuk mengusahakan hal yang benar melalui pelaksanaan tanggung jawab dan penyelesaian tugas tepat pada waktunya.

Kedewasaan dan Otonomi Beretika

Birokrat harus mempelajari norma dan etika yang bersifat universal, karena berfungsi sebagai penuntun dalam sikap dan perilaku. Namun norma dan etika tersebut juga terkadang terikat dengan situasi, sehingga birokrat harus pandai dalam menempatkan diri. Bertindak seperti ini menunjukkan suatu kedewasaan dalam beretika, dialog menuju konsensus dapat membantu memecahkan dilema tersebut. Kelemahan pelayanan publik di Indonesia terletak pada tidak adanya atau terbatasnya kode etik, sehingga kebebasan dalam menguji dan mempertanyakan norma moralitas yang berlaku belum ada, bahkan seringkali kaku terhadap norma moralitas yang sudah ada tanpa melihat perubahan jaman. Kita juga masih membiarkan diri kita didikte oleh pihak luar sehingga belum terjadi otonomi beretika. Terkadang, kita juga masih membiarkan diri kita untuk mendahulukan kepentingan pribadi atau golongan tertentu tanpa memperhatikan konteks atau dimana kita bekerja atau berada. Mendahulukan orang atau

suku sendiri merupakan tindakan tidak terpuji bila diterapkan dalam konteks organisasi publik yang menghendaki perlakuan yang sama kepada semua. Oleh karena itu, harus ada kedewasaan untuk melihat dimana kita berada dan tingkatan hierarki etika mana yang paling tepat untuk diterapkan.

Simpulan

Instansi pemerintah dalam hal ini penyelenggara pelayanan publik tidak mungkin terlepas dari persoalan nilai, etika, norma atau moral, karena berkaitan dengan persoalan kebaikan dan keburukan. Tugas pelayan publik tidak terlepas dari hal-hal yang baik dan buruk. Dalam praktek pelayanan publik di Indonesia saat ini, kita menginginkan birokrasi publik yang terdiri dari manusia yang berkarakter, dilandasi sifat kebaikan, yang akan menghasilkan kebaikan untuk kepentingan masyarakat. Tujuan pribadi atau golongan harus dikesampingkan dengan segala cara, karakter ini harus ditunjukkan, bukan hanya sekedar menghayati nilai kebenaran, kebaikan dan kebebasan yang mendasar. Hal ini penting karena birokrasi pelayanan publik ini menempatkan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi atau golongan, rela berkorban, dan bekerja keras tanpa pamrih. Semangat kerja keras akan membuat seorang birokrat sanggup bertahan dari godaan untuk tidak berbuat yang bertentangan dengan nilai kebenaran, kebaikan, keindahan, kebebasan, persamaan, dan keadilan.

Beberapa pihak sangat peduli dengan nilai etika atau moral dan melakukan pengaduan tentang pelanggaran moral. Mereka adalah pihak yang berani membongkar rahasia dan menguji tindakan pelanggaran moral dan etika, namun upaya untuk melakukan hal ini terkadang dianggap sebagai upaya tidak terpuji, bahkan sering dikutuk perbuatannya dan nasibnya bisa menjadi terancam. Pengalaman ini cenderung membuat mereka takut dan timbul kebiasaan untuk tidak mau "*report*" atau tidak mau "*berurusan*" dengan hukum atau pengadilan, yang insentifnya tidak jelas. Diperlukan perlindungan terhadap para pengadu, kalau perlu insentif khusus dalam rangka meningkatkan moralitas dalam pelayanan publik.

Komitmen bersama dan sinergitas antar aktor diperlukan untuk menetapkan nilai etika moral dalam pelaksanaan pelayanan publik. Payung hukum yang mengatur tentang etika dibutuhkan agar pelayanan publik dapat berjalan dengan baik dan dapat dijadikan dasar mengenai pelanggaran dan sanksi yang pantas diberikan. Kesimpulannya adalah tentang perlunya sanksi yang berat terhadap birokrat yang kurang memiliki etika moral yang baik ataupun birokrat yang melakukan pelanggaran dalam prinsip birokrasi dalam membantu kebutuhan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto, dkk. 2002. **Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia**. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PPSK) UGM.
- Denhardt, KG. 1988. **The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in the Public Organizations**. New York: Greenwood Press.
- Bertens, K. 2000. **Etika**. Seri Filsafat Atma Jaya: 15. Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama.
- Denhardt, Kathryn G. 1988. **The Ethics of Public Service**. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Edy Topo Azhari. 2003. “**Upaya Meningkatkan Kinerja Pelayanan Publik**”. Makalah. Disampaikan dalam Seminar Lokakarya Nasional Dimensi Politik Pelayanan Publik: Partisipasi, Transparansi & Akuntabilitas pada tanggal 8 – 9 Oktober 2003 di Hotel Indonesia Jakarta.
- Jabbara, J.G dan Dwivedi, O.P. 1989. **Public Service Accountability**. Connecticut: Kumarian Press, Inc
- Martins, Jr (ed). 1979. **Professional Standards and Ethics**. Washington, DC: ASPA Publisher
- Shafritz, Jay.M. dan E.W.Russell. 1997. **Introducing Public Administration**. New York, N.Y: Longman.
- The Liang Gie. 2006. **Etika Administrasi Pemerintahan**. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Wijaya, A.W, 1999. **Etika Adminiatrasi Negara**, Jakarta, Bumi Aksara



Yeremias T. Keban, 2001. **Etika Pelayanan Publik**: Pergeseran Paradigma, Dilema dan Implikasinya bagi Pelayanan Publik di Indonesia. Universitas Gadjah Mada