

Etika Pelayanan Publik: Pergeseran Paradigma, Dilema dan Implikasinya bagi Pelayanan Publik di Indonesia

Yeremias T. Keban *)

I. Pendahuluan

Isu tentang etika dalam pelayanan publik di Indonesia kurang dibahas secara luas dan tuntas sebagaimana terdapat di negara maju, meskipun telah disadari bahwa salah satu kelemahan dasar dalam pelayanan publik di Indonesia adalah masalah moralitas. Etika sering dilihat sebagai elemen yang kurang berkaitan dengan dunia pelayanan publik. Padahal, dalam literatur tentang pelayanan publik dan administrasi publik, etika merupakan salah satu elemen yang sangat menentukan kepuasan publik yang dilayani sekaligus keberhasilan organisasi pelayanan publik itu sendiri.

Elemen ini harus diperhatikan dalam setiap fase pelayanan publik mulai dari penyusunan kebijakan pelayanan, desain struktur organisasi pelayanan, sampai pada manajemen pelayanan untuk mencapai tujuan akhir dari pelayanan tersebut. Dalam konteks ini, pusat perhatian ditujukan kepada aktor yang terlibat dalam setiap fase, termasuk kepentingan aktor-aktor tersebut – apakah para aktor telah benar-benar mengutamakan kepentingan publik di atas kepentingan-kepentingan yang lain. Misalnya, dengan menggunakan nilai-nilai moral yang berlaku umum (*six great ideas*) seperti nilai kebenaran (*truth*), kebaikan (*goodness*), kebebasan (*liberty*), kesetaraan (*equality*), dan keadilan (*justice*), kita dapat menilai apakah para aktor tersebut jujur atau tidak dalam penyusunan kebijakan, adil atau tidak adil dalam menempatkan orang dalam unit dan jabatan yang tersedia, dan bohong atau tidak dalam melaporkan hasil manajemen pelayanan.

Dalam pelayanan publik, perbuatan melanggar moral atau etika sulit ditelusuri dan dipersoalkan karena adanya kebiasaan masyarakat kita melarang orang “membuka rahasia” atau mengancam mereka yang mengadu. Sementara itu, kita juga menghadapi tantangan ke depan semakin berat karena standard penilaian etika pelayanan terus berubah sesuai perkembangan paradigmanya. Dan secara substantif, kita juga tidak mudah mencapai kedewasaan dan otonomi beretika karena penuh dengan dilema. Karena itu, dapat dipastikan bahwa pelanggaran moral atau etika dalam pelayanan publik di Indonesia akan terus meningkat.

Tulisan ini mencoba membahas konsep dan pentingnya etika pelayanan publik, pergeseran paradigma etika pelayanan publik, dilema dalam beretika, dan implikasinya bagi etika pelayanan publik di Indonesia.

*) Yeremias T. Keban, Ph.D adalah Dosen tetap S1 dan S2 Administrasi Publik FISIPOL Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, dan konsultan Peningkatan Kemampuan Pemerintahan Kabupaten/Kota, Proyek PEMD Bappenas Jakarta 1998-2000. – **red**

II. Konsep Etika Pelayanan Publik

Etika. Bertens (2000) menggambarkan konsep etika dengan beberapa arti, salah satu diantaranya dan biasa digunakan orang adalah kebiasaan, adat atau akhlak dan watak. Filsuf besar Aristoteles, kata Bertens, telah menggunakan kata etika ini dalam menggambarkan filsafat moral, yaitu ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. Bertens juga mengatakan bahwa di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, karangan Purwadarminta, etika dirumuskan sebagai ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak (moral), sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1988), istilah etika disebut sebagai (1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral; (2) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; dan (3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.

Dengan memperhatikan beberapa sumber diatas, Bertens berkesimpulan bahwa ada tiga arti penting etika, yaitu etika (1) sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan “sistem nilai”; (2) sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang sering dikenal dengan “kode etik”; dan (3) sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk, yang acapkali disebut “filsafat moral”. Pendapat seperti ini mirip dengan pendapat yang ditulis dalam *The Encyclopedia of Philosophy* yang menggunakan etika sebagai (1) *way of life*; (2) *moral code* atau *rules of conduct*; dan (3) penelitian tentang unsur pertama dan kedua diatas (lihat Denhardt, 1988: 28).

Salah satu uraian menarik dari Bertens (2000) adalah tentang perbedaan atas konsep etika dari konsep etiket. Etika lebih menggambarkan norma tentang perbuatan itu sendiri – yaitu apakah suatu perbuatan boleh atau tidak boleh dilakukan, misalnya mengambil barang milik orang tanpa ijin tidak pernah diperbolehkan. Sementara etiket menggambarkan cara suatu perbuatan itu dilakukan manusia, dan berlaku hanya dalam pergaulan atau berinteraksi dengan orang lain, dan cenderung berlaku dalam kalangan tertentu saja, misalnya memberi sesuatu kepada orang lain dengan tangan kiri merupakan cara yang kurang sopan menurut kebudayaan tertentu, tapi tidak ada persoalan bagi kebudayaan lain. Karena itu etiket lebih bersifat relatif, dan cenderung mengutamakan simbol lahiriah, bila dibandingkan dengan etika yang cenderung berlaku universal dan menggambarkan sungguh-sungguh sikap bathin.

Etika Pelayanan Publik. Dalam arti yang sempit, pelayanan publik adalah suatu tindakan pemberian barang dan jasa kepada masyarakat oleh pemerintah dalam rangka tanggung jawabnya kepada publik, baik diberikan secara langsung maupun melalui kemitraan dengan swasta dan masyarakat, berdasarkan jenis dan intensitas kebutuhan masyarakat, kemampuan masyarakat dan pasar. Konsep ini lebih menekankan bagaimana pelayanan publik berhasil diberikan melalui suatu *delivery system* yang sehat. Pelayanan publik ini dapat dilihat sehari-hari di bidang administrasi, keamanan, kesehatan, pendidikan, perumahan, air bersih, telekomunikasi, transportasi, bank, dsb. Tujuan pelayanan publik adalah menyediakan barang dan jasa yang terbaik bagi masyarakat. Barang dan jasa yang terbaik adalah yang memenuhi apa yang dijanjikan atau apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan demikian pelayanan publik yang terbaik adalah yang memberikan kepuasan terhadap publik, kalau perlu melebihi harapan publik.

Dalam arti yang luas, konsep pelayanan publik (*public service*) identik dengan public administration yaitu berkorban atas nama orang lain dalam mencapai kepentingan publik (lihat J.L.Perry, 1989: 625). Dalam konteks ini pelayanan publik lebih dititik beratkan kepada bagaimana elemen-elemen administrasi publik seperti *policy making*, desain organisasi, dan proses manajemen dimanfaatkan untuk mensukseskan pemberian pelayanan publik, dimana pemerintah merupakan pihak *provider* yang diberi tanggung jawab. Karya

Denhardt yang berjudul *The Ethics of Public Service (1988)* merupakan contoh dari pandangan ini, dimana pelayanan publik benar-benar identik dengan administrasi publik.

Dalam dunia administrasi publik atau pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat dan *profesional standards* (kode etik), atau moral atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik (lihat Denhardt, 1988).

Berdasarkan konsep etika dan pelayanan publik diatas maka yang dimaksudkan dengan etika pelayanan publik adalah suatu praktek administrasi publik dan atau pemberian pelayanan publik (*delivery system*) yang didasarkan atas serangkaian tuntunan perilaku (*rules of conduct*) atau kode etik yang mengatur hal-hal yang “baik” yang harus dilakukan atau sebaliknya yang “tidak baik” agar dihindarkan.

III. Pentingnya Etika dalam Pelayanan Publik

Saran klasik di tahun 1900 sampai 1929 untuk memisahkan administrasi dari politik (dikotomi) menunjukkan bahwa administrator sungguh-sungguh netral, bebas dari pengaruh politik ketika memberikan pelayanan publik. Akan tetapi kritik bermunculan menentang ajaran dikotomi administrasi – politik pada tahun 1930-an, sehingga perhatian mulai ditujukan kepada keterlibatan para administrator dalam keputusan-keputusan publik atau kebijakan publik. Sejak saat ini mata publik mulai memberikan perhatian khusus terhadap “permainan etika” yang dilakukan oleh para birokrat pemerintahan. Penilaian keberhasilan seorang administrator atau aparat pemerintah tidak semata didasarkan pada pencapaian kriteria efisiensi, ekonomi, dan prinsip-prinsip administrasi lainnya, tetapi juga kriteria moralitas, khususnya terhadap kontribusinya terhadap *public interest* atau kepentingan umum (lihat Henry, 1995: 400).

Alasan mendasar mengapa pelayanan publik harus diberikan adalah adanya *public interest* atau kepentingan publik yang harus dipenuhi oleh pemerintah karena pemerintahlah yang memiliki “tanggung jawab” atau *responsibility*. Dalam memberikan pelayanan ini pemerintah diharapkan secara profesional melaksanakannya, dan harus mengambil keputusan politik secara tepat mengenai siapa mendapat apa, berapa banyak, dimana, kapan, dsb. Padahal, kenyataan menunjukkan bahwa pemerintah tidak memiliki tuntunan atau pegangan kode etik atau moral secara memadai. Asumsi bahwa semua aparat pemerintah adalah pihak yang telah teruji pasti selalu membela kepentingan publik atau masyarakatnya, tidak selamanya benar. Banyak kasus membuktikan bahwa kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, partai dan bahkan struktur yang lebih tinggi justru mendikte perilaku seorang birokrat atau aparat pemerintahan. Birokrat dalam hal ini tidak memiliki “independensi” dalam bertindak etis, atau dengan kata lain, tidak ada “otonomi dalam beretika”.

Alasan lain lebih berkenaan dengan lingkungan didalam birokrasi yang memberikan pelayanan itu sendiri. Desakan untuk memberi perhatian kepada aspek kemanusiaan dalam organisasi (*organizational humanism*) telah disampaikan oleh Denhardt. Dalam literatur tentang aliran *human relations* dan *human resources*, telah dianjurkan agar manajer harus bersikap etis, yaitu memperlakukan manusia atau anggota organisasi secara manusiawi. Alasannya adalah bahwa perhatian terhadap manusia (*concern for people*) dan pengembangannya sangat relevan dengan upaya peningkatan produktivitas, kepuasan dan pengembangan kelembagaan.

Alasan berikut berkenaan dengan karakteristik masyarakat publik yang terkadang begitu variatif sehingga membutuhkan perlakuan khusus. Mempekerjakan pegawai negeri dengan menggunakan prinsip “kesesuaian antara orang dengan pekerjaannya” merupakan

prinsip yang perlu dipertanyakan secara etis, karena prinsip itu akan menghasilkan ketidakadilan, dimana calon yang dipekerjakan hanya berasal dari daerah tertentu yang relatif lebih maju. Kebijakan *affirmative action* dalam hal ini merupakan terobosan yang bernada etika karena akan memberi ruang yang lebih luas bagi kaum minoritas, miskin, tidak berdaya, dsb., untuk menjadi pegawai atau menduduki posisi tertentu. Ini merupakan suatu pilihan moral (*moral choice*) yang diambil oleh seorang birokrat pemerintah berdasarkan prinsip *justice – as – fairness* sesuai pendapat John Rawls yaitu bahwa distribusi kekayaan, otoritas, dan kesempatan sosial akan terasa adil bila hasilnya memberikan kompensasi keuntungan kepada setiap orang, dan khususnya terhadap anggota masyarakat yang paling tidak beruntung. Kebijakan mengutamakan “putera daerah” merupakan salah satu contoh yang populer saat ini.

Alasan penting lainnya adalah peluang untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan etika yang berlaku dalam pemberian pelayanan publik sangat besar. Pelayanan publik tidak sesederhana sebagaimana dibayangkan, atau dengan kata lain begitu kompleksitas sifatnya baik berkenaan dengan nilai pemberian pelayanan itu sendiri maupun mengenai cara terbaik pemberian pelayanan publik itu sendiri. Kompleksitas dan ketidakmenentuan ini mendorong pemberi pelayanan publik mengambil langkah-langkah profesional yang didasarkan kepada “keleluasaan bertindak” (*discretion*). Dan keleluasaan inilah yang sering menjerumuskan pemberi pelayanan publik atau aparat pemerintah untuk bertindak tidak sesuai dengan kode etik atau tuntunan perilaku yang ada.

Dalam pemberian pelayanan publik khususnya di Indonesia, pelanggaran moral dan etika dapat diamati mulai dari proses kebijakan publik (pengusulan program, proyek, dan kegiatan yang tidak didasarkan atas kenyataan), desain organisasi pelayanan publik (pengaturan struktur, formalisasi, dispersi otoritas) yang sangat bias terhadap kepentingan tertentu, proses manajemen pelayanan publik yang penuh rekayasa dan kamufase (mulai dari perencanaan teknis, pengelolaan keuangan, SDM, informasi, dsb.), yang semuanya itu nampak dari sifat-sifat tidak transparan, tidak responsif, tidak akuntabel, tidak adil, dsb. Dan tidak dapat disangkal, semua pelanggaran moral dan etika ini telah diungkapkan sebagai salah satu penyebab melemahnya pemerintahan kita. Alasan utama yang menimbulkan tragedi tersebut sangat kompleks, mulai dari kelemahan aturan hukum dan perundang-undangan kita, sikap mental manusia, nilai-nilai sosial budaya yang kurang mendukung, sejarah dan latarbelakang kenegaraan, globalisasi yang tak terkendali, sistim pemerintahan, kedewasaan dalam berpolitik, dsb. Bagi Indonesia, pembenahan moralitas yang terjadi selama ini masih sebatas *lip service* tidak menyentuh sungguh-sungguh substansi pemenuhan moral itu sendiri. Karena itu pembenahan moral merupakan “beban besar” di masa mendatang dan apabila tidak diperhatikan secara serius maka proses “pembusukan” terus terjadi dan dapat berdampak pada disintegrasi bangsa.

IV. Pergeseran Paradigma Etika Pelayanan Publik

Sejarah etika dalam pelayanan publik dapat ditelusuri dalam tulisan Denhardt yang berjudul *The Ethics of Public Service (1988)*. Penulis ini menggambarkan sejarah etika pelayanan publik mulai dari karya Wayne A.R. Leys tahun 1944, yang oleh penulis disebut sebagai Model I – The 1940’s. Leys memberikan saran kepada pemerintah Amerika Serikat tentang bagaimana menghasilkan suatu *good public policy decisions*. Ia berpendapat bahwa sudah waktunya meninggalkan kebiasaan atau tradisi (*custom*) yang selama ini selalu menjadi pegangan utama dalam menentukan suatu pembuatan keputusan karena pemerintah terus berhadapan dengan berbagai masalah baru. Katanya, kebiasaan dan tradisi tersebut harus “digoyang” dengan standard etika yang ada dimana etika, katanya, harus dilihat sebagai

source of doubt. Pertanyaan-pertanyaan etika harus digunakan dalam menilai apakah suatu keputusan sudah dianggap baik atau tidak. Singkatnya, dalam model ini dikatakan bahwa *agar menjadi etis, diperlukan seorang administrator senantiasa menguji dan mempertanyakan standard yang digunakan dalam pembuatan keputusan dari pada hanya sekedar menerima atau tergantung pada kebiasaan dan tradisi yang ada* (Denhardt, 1988: 6)

Hurst A. Anderson di tahun 1953 mengungkapkan dalam suatu pidatonya dengan judul *Ethical Values in Administration* (nilai-nilai etika dalam administrasi). Katanya, masalah etika sangat penting dalam setiap keputusan administratif, tidak hanya bagi mereka yang memformulasikan kebijakan publik, dan etika itu sendiri harus dipandang sebagai asumsi-asumsi yang menuntun kehidupan dan pekerjaan kita semua. Dengan kata lain, kita harus memiliki apa yang disebut *philosophy of personal and social living*. Oleh Denhardt (1988) pendapat ini diklasifikasikan sebagai Model II – The 1950's, yang berintikan bahwa *agar dianggap etis maka seorang administrator hendaknya menguji dan mempertanyakan standard atau asumsi-asumsi yang digunakan sebagai dasar pembuatan keputusan. Standard-standard tersebut harus merefleksikan nilai-nilai dasar masyarakat, dan tidak sekedar bergantung semata pada kebiasaan dan tradisi* (hal 8). Perlu diketahui bahwa yang dimaksudkan dengan nilai-nilai dasar (*core values*) masyarakat meliputi antara lain kebebasan, kesetaraan, keadilan, kebenaran, kebaikan dan keindahan.

Tahun 1960an memunculkan suatu nuansa baru dalam etika pelayanan publik. Robert T. Golembiewski memaparkan dalam tulisannya yang berjudul *Men, Management, dan Morality* tahun 1965, bahwa praktek-praktek organisasi yang telah berlangsung sekian lama yang didasarkan pada teori-teori organisasi tradisional telah membawa dampak negatif pada individu-individu yang bekerja dalam organisasi itu sendiri. Dengan kata lain, para individu tersebut merasa tertekan dan frustrasi dan karena itu sisi etika dari praktek tersebut perlu mendapatkan perhatian. Standard-standard yang telah ditetapkan dalam organisasi jaman dulu belum tentu cocok sepanjang masa, karena itu harus dilihat apakah masih pantas dipertahankan atau tidak. Disini Golembiewski melihat etika sebagai *contemporary standards of right conduct* yang harus disesuaikan dengan perubahan waktu. Karena itu, Denhardt (1988) melihat pendapat ini sebagai Model III – 1960's, yang pada dasarnya *agar menjadi etis seorang administrator sebaiknya menguji dan mempertanyakan standard, atau asumsi yang melandasi pembuatan suatu keputusan. Standar-standard tersebut harus merefleksikan nilai-nilai dasar masyarakat dan tidak semata bergantung pada kebiasaan dan tradisi. Standard etika bisa berubah ketika kita mencapai suatu pemahaman yang lebih baik terhadap standard-standard moral yang absolut* (hal. 9-10).

Para ahli administrasi publik yang tergolong dalam masyarakat *New Public Administration* yang muncul di tahun 1970an, memberikan nuansa baru yaitu meminta agar administrator memperhatikan *administrative responsibility*. David K. Hart, salah seorang intelektualnya, menilai bahwa administrasi publik saat itu sudah bersifat *impartial* dan sudah waktunya merubah paradigma lama untuk memperbaiki kepercayaan publik yang waktu itu sudah pudar. Ia menyarankan agar *social equity* atau keadilan sosial harus menjadi pegangan pokok administrasi publik, sebagaimana disarankan oleh John Rawls dalam Teori Keadilan, yang dinilai benar-benar menggambarkan paradigma keadilan. Nilai keadilan yang disarankan disini sebenarnya hanyalah merupakan sebagian dari *core values* yang telah disebutkan diatas, sehingga pengalaman di tahun 1970-an tersebut lebih menggambarkan penyempurnaan *content* atau isi dari etika itu sendiri, sebagai pelengkap dari tinjauan tentang *process* dan *context* yang telah diungkapkan dalam model-model sebelumnya.

Dengan demikian, model ini disebut sebagai Model IV – the 1970's, yang merupakan akumulasi penyempurnaan dari model-model sebelumnya dimana dikatakan bahwa *agar*

menjadi etis seorang administrator harus benar-benar memberi perhatian pada proses menguji dan mempertanyakan standard, atau asumsi yang melandasi pembuatan keputusan administratif. Standard-standard ini mungkin berubah dari waktu ke waktu dan administrator harus mampu merespons tantangan-tantangan dan tuntutan-tuntutan baru dengan memperbaharui standard-standard tersebut. Isi dari standard-standard tersebut harus mererfleksikan komitmen terhadap nilai-nilai dasar masyarakat, dan administrator harus tahu bahwa ialah yang akan bertanggung jawab penuh terhadap standard-standard yang digunakan dan terhadap keputusan-keputusan itu sendiri (Denhardt, 1988:16)

Setelah model keempat diatas, muncul beberapa pendapat yang secara signifikan memberikan kontribusi bagi penyempurnaan paradigma etika pelayanan publik. Dua tokoh penting yang memberi kontribusi tersebut adalah John Rohr dalam karyanya *Ethics for Bureaucrats (1978)* dan Terry L. Cooper dalam *The Responsible Administrator (1986)*. John Rohr dalam tulisannya memberikan sumbangan yang sangat berarti yaitu bahwa dalam proses pengujian dan mempertanyakan standard dan asumsi yang digunakan dalam pengambilan keputusan diperlukan “independensi”, dan tidak boleh tergantung dari pemikiran pihak luar seperti Mahkamah Agung atau Pengadilan Negeri, dsb. Karena itu, Denhardt (1988) menyebutnya sebagai Model V – After Rohr, dimana dikatakan bahwa *untuk dapat disebut etis maka seorang administrator harus secara independen masuk dalam proses menguji dan mempertanyakan standard-standard yang digunakan dalam pembuatan keputusan. Isi dari standard tersebut mungkin berubah dari waktu ke waktu ketika nilai-nilai sosial dipahami secara lebih baik atau ketika masalah-masalah sosial baru diungkapkan. Administrator harus memahami bahwa ia akan bertanggung jawab baik secara perorangan maupun kelompok terhadap keputusan-keputusan yang dibuat dan terhadap standard etika yang dijadikan dasar keputusan-keputusan tersebut (Denhardt, 1988: 23).*

Setelah Model V yang didasarkan pada pendapat John Rohr, Denhardt (1988: 26) menggambarkan suatu model akhir yang disebut Model VI – After Cooper. Model ini menggambarkan pemikiran Cooper bahwa antara administrator, organisasi, dan etika terdapat hubungan penting dimana etika para administrator justru sangat ditentukan oleh konteks organisasi dimana ia bekerja. Jadi lingkungan organisasi menjadi sangat menentukan, bahkan begitu menentukan sehingga seringkali para administrator hanya memiliki sedikit “otonomi beretika”. Dengan kata lain, *agar dapat dikatakan etis apabila seorang administrator mampu mengatur secara independen proses menguji dan mempertanyakan standard yang digunakan dalam pembuatan keputusan, paling tidak keputusan yang secara sah dibuat pada tingkatan organisasi itu. Isi dari standard tersebut mungkin berubah dari waktu ke waktu bila nilai-nilai sosial dipahami secara lebih baik dan masalah-masalah sosial baru mulai terungkap. Administrator dalam hal ini harus siap menyesuaikan standard-standard tersebut dengan perubahan-perubahan tersebut, senantiasa merefleksikan komitmennya pada nilai-nilai dasar masyarakat dan tujuan organisasinya. Administrator akan bertanggung jawab secara perorangan dan profesional, dan bertanggung jawab dalam organisasi terhadap keputusan yang dibuat dan terhadap standard etika yang digunakan dalam keputusan itu (Denhardt, 1988.26).*

Dari gambaran singkat tentang pergeseran paradigma etika pelayanan publik diatas dapat disimpulkan bahwa selama ini etika dan moralitas sudah mendapatkan perhatian yang serius dalam dunia pelayanan publik atau administrasi publik. Tiga hal pokok yang menarik perhatian dalam paradigma ini yaitu (1) proses menguji dan mempertanyakan standard etika dan asumsi, secara independen; (2) isi standard etika yang seharusnya merefleksikan nilai-nilai dasar masyarakat dan perubahan standard tersebut baik sebagai akibat dari penyempurnaan pemahaman terhadap nilai-nilai dasar masyarakat, maupun sebagai akibat dari munculnya masalah-masalah baru dari waktu ke waktu; dan (3) konteks organisasi

dimana para administrator bekerja berdasarkan tujuan organisasi dan peranan yang dimainkan mereka, yang dapat mempengaruhi otonomi mereka dalam beretika.

V. Dilema dalam Beretika

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 didalam praktek kehidupan sehari-hari masih terdapat dilema atau konflik paradigmatis yang cenderung menandatangani diskusi panjang. Dilema ini menyangkut pandangan *absolutis* versus *relativis* dan adanya *hierarki etika*.

Absolutis vs Relativis. Dalam sistim administrasi publik atau pelayanan publik telah dikenal norma-norma yang bersifat absolut dan relatif diterima orang. Norma-norma yang bersifat absolut cenderung diterima di mana-mana atau dapat dianggap sebagai *universal rules*. Norma-norma ini ada dan terpelihara sampai saat ini di semua atau hampir di semua masyarakat di dunia, yang berfungsi sebagai penuntun perilaku dan standard 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-norma ini biasanya bersumber dari ajaran agama dan 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, dsb., merupakan justifikasi moral yang semakin didukung masyarakat di mana-mana. Melalui proses konsensus tertentu, norma-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-norma tersebut. Mereka digolongkan sebagai kaum Relativis. Kaum teleologist (salah satu aliran /pendekatan dalam etika relativis) mengemukakan bahwa tidak ada “universal moral”. Suatu norma dapat dikatakan baik kalau 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. Misalnya, berbohong adalah norma universal yang dinilai tidak baik. Tetapi bila berbohong ternyata membawa hasil yang baik, maka berbohong itu sendiri tidak dapat dinilai sebagai melanggar norma etika. Sebaliknya menceritakan kebenaran itu baik. Akan tetapi bila menceritakan kebenaran akan membawa konsekuensi yang jelek, maka menceritakan kebenaran itu sendiri tidak dapat dinilai sebagai sesuatu yang etis. Karena itu, kaum teleologis ini berpendapat bahwa tidak ada suatu prinsip moralitas yang bisa dianggap universal, kalau belum diuji atau dikaitkan dengan konsekuensinya.

Implikasi dari adanya dilema diatas 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. Di dalam pelayanan publik terdapat empat tingkatan etika. Pertama, etika atau moral pribadi yaitu yang memberikan teguran tentang baik atau buruk, yang sangat tergantung kepada beberapa faktor antara lain 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. Dan 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: 607-608).

Adanya hirarki etika ini cenderung membingungkan keputusan para aktor pelayanan publik karena semua nilai etika dari keempat tingkatan ini saling bersaing. Misalnya, menempatkan orang dalam posisi atau jabatan tertentu sangat tergantung kepada etika yang dianut pejabat yang berkuasa. Bila ia sangat dipengaruhi oleh etika sosial, ia akan mendahului orang yang berasal dari daerahnya sehingga sering menimbulkan kesan adanya KKN. Bila ia didominasi oleh etika organisasi, ia barangkali akan melihat kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam organisasi seperti menggunakan sistem “senioritas” yang mengutamakan mereka yang paling senior terlebih dahulu, atau mungkin didominasi oleh sistem *merit* yang berarti ia akan mendahulukan orang yang paling berprestasi.

Dengan demikian, persoalan moral atau etika didalam konteks ini akhirnya tergantung kepada tingkatan etika yang paling mendominasi keputusan seorang aktor kunci pelayanan publik. Konflik antara nilai-nilai dari tingkatan etika yang berbeda ini sering membingungkan para pembuat keputusan sehingga kadang-kadang mereka menyerahkan keputusan akhirnya kepada pihak lain yang mereka percaya atau segani seperti pejabat yang lebih tinggi, tokoh-tokoh karismatik, “orang pintar”, dsb.

VI. Implikasi bagi Etika Pelayanan Publik di Indonesia

Dibutuhkan Kode Etik. Kode etik pelayanan publik di Indonesia masih terbatas pada beberapa profesi seperti ahli hukum dan kedokteran sementara kode etik untuk profesi yang lain masih belum nampak. Ada yang mengatakan bahwa kita tidak perlu kode etik karena secara umum kita telah memiliki nilai-nilai agama, etika moral Pancasila, bahkan sudah ada sumpah pegawai negeri yang diucapkan setiap apel bendera. Pendapat tersebut tidak salah, namun harus diakui bahwa ketiadaan kode etik ini telah memberi peluang bagi para pemberi pelayanan untuk mengenyampingkan kepentingan publik. Kehadiran kode etik itu sendiri lebih berfungsi sebagai alat kontrol langsung bagi perilaku para pegawai atau pejabat dalam bekerja. Dalam konteks ini, yang lebih penting adalah bahwa kode etik itu tidak hanya sekedar ada, tetapi juga dinilai tingkat implementasinya dalam kenyataan. Bahkan berdasarkan penilaian implementasi tersebut, kode etik tersebut kemudian dikembangkan atau direvisi agar selalu sesuai dengan tuntutan perubahan jaman.

Kita mungkin perlu belajar dari negara lain yang sudah memiliki kedewasaan beretika. Di Amerika Serikat, misalnya, kesadaran beretika dalam pelayanan publik telah begitu meningkat sehingga banyak profesi pelayanan publik yang telah memiliki kode etik. Salah satu contoh yang relevan dengan pelayanan publik adalah kode etik yang dimiliki ASPA (*American Society for Public Administration*) yang telah direvisi berulang kali dan terus mendapat kritikan serta penyempurnaan dari para anggotanya. Nilai-nilai yang dijadikan pegangan perilaku para anggotanya antara lain integritas, kebenaran, kejujuran, ketabahan, respek, menaruh perhatian, keramahan, cepat tanggap, mengutamakan kepentingan publik diatas kepentingan lain, bekerja profesional, pengembangan profesionalisme, komunikasi terbuka dan transparansi, kreativitas, dedikasi, kasih sayang, penggunaan keleluasaan untuk kepentingan publik, beri perlindungan terhadap informasi yang sepatutnya dirahasiakan, dukungan terhadap sistem *merit* dan program *affirmative action*.

Kedewasaan dan Otonomi Beretika. Dalam praktek pelayanan publik saat ini di Indonesia, seharusnya kita selalu memberi perhatian terhadap dilema diatas. Atau dengan

kata lain, para pemberi pelayanan publik harus mempelajari norma-norma etika yang bersifat universal, karena dapat digunakan sebagai penuntun tingkah lakunya. Akan tetapi norma-norma tersebut juga terikat situasi sehingga menerima norma-norma tersebut sebaiknya tidak secara kaku. Bertindak seperti ini menunjukkan suatu kedewasaan dalam beretika. Dialog menuju konsensus dapat membantu memecahkan dilema tersebut.

Kelemahan kita terletak pada ketiadaan atau terbatasnya kode etik. Demikian pula kebebasan dalam menguji dan mempertanyakan norma-norma moralitas yang berlaku belum ada, bahkan seringkali kaku terhadap norma-norma moralitas yang sudah ada tanpa melihat perubahan jaman. Kita juga masih membiarkan diri kita didikte oleh pihak luar sehingga belum terjadi otonomi beretika.

Kadang-kadang, kita juga masih membiarkan diri kita untuk mendahulukan kepentingan tertentu tanpa memperhatikan konteks atau dimana kita bekerja atau berada. Mendahulukan orang atau suku sendiri merupakan tindakan tidak terpuji bila itu diterapkan dalam konteks organisasi publik yang menghendaki perlakuan yang sama kepada semua suku. Mungkin tindakan ini tepat dalam organisasi swasta, tapi tidak tepat dalam organisasi publik. Oleh karena itu, harus ada kedewasaan untuk melihat dimana kita berada dan tingkatan hirarki etika manakah yang paling tepat untuk diterapkan.

Perlindungan dan Insentif Bagi Pengadu. Diantara kita semua ada pihak yang sangat peduli dengan nilai-nilai etika atau moral, melakukan pengaduan tentang pelanggaran moral. Mereka adalah pihak yang berani membongkar rahasia dan menguji tindakan-tindakan pelanggaran moral dan etika. Namun upaya untuk melakukan hal ini kadang-kadang 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 “reput” atau tidak mau “berurusan” dengan hukum atau pengadilan, yang insentifnya tidak jelas. Akibatnya, peluang dari pihak-pihak yang berpengaruh dalam pelayanan publik terus terbuka untuk melakukan tindakan-tindakan pelanggaran moral dan etika. Karena itu, dalam rangka meningkatkan moralitas dalam pelayanan publik, diperlukan perlindungan terhadap para pengadu, kalau perlu insentif khusus.

Daftar Pustaka

- 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.
- Henry, Nicholas. 1995. Public Administration and Public Affairs. Sixth Edition. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall International, Inc.
- Perry, James L. 1989. Handbook of Public Administration. San Fransisca, CA: Jossey- Bass Limited.
- Shafritz, Jay.M. dan E.W.Russell. 1997. Introducing Public Administration. New York, N.Y.: Longman.