

**PERWUJUDAN DAN IMPLEMENTASI ETIKA DALAM
PELAYANAN PUBLIK DI ERA OTONOMI DAERAH****Ni Wayan Sutiani**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Mahendradatta - Denpasar

e-mail : sutianiwayan12@gmail.com

Abstrak, Pelayanan Publik baik di pusat maupun di daerah masih belum menerapkan nilai-nilai Etika disebabkan adanya pemahaman yang beragam, tidak didukung kebijakan yang memadai, bertentangan dengan nilai budaya lokal, dan bersifat tidak mengikat. Untuk itu pemerintah perlu menetapkan kebijakan mengenai Etika Pelayanan Publik secara terintegrasi dan lebih operasional yang mampu menciptakan kesepahaman dari aparatur pemerintah pusat dan daerah mengenai bentuk kebijakan Etika Pelayanan Publik serta berlaku bagi aparat yang langsung berhubungan dengan masyarakat dan tidak berlaku bagi aparat yang tidak langsung berhubungan dengan masyarakat. Pemerintah perlu menyusun dan mensosialisasikan strategi pengembangan Etika Pelayanan Publik yang operasional dan terintegrasi yang mengakomodasi muatan budaya lokal dan melibatkan seluruh stakeholders pelayanan publik yang ada, baik di kantor – kantor pemerintahan maupun di lembaga swasta

Kata Kunci : Implementasi, , Etika, Pelayanan Publik, Era Otonomi Daerah

Abstract, Public services both at the central and regional levels still do not apply Ethical values due to diverse understanding, not supported by adequate policies, contrary to local cultural values, and non-binding. For this reason, the government needs to establish a policy on public service ethics in an integrated and more operational manner that is able to create an understanding of central and regional government officials regarding the form of Public Service Ethics policy and applies to officials directly related to the community and does not apply to officials who are not directly related to society. The government needs to develop and socialize a strategy for developing operational and integrated Public Service Ethics that accommodates the content of local culture and involves all existing public service stakeholders, both in government offices and in private institutions.

Keywords: Implementation, Ethics, Public Service, Era of Regional Autonomy

A. Pendahuluan

Saat ini administrasi publik menghadapi tantangan yang cukup banyak sebagai akibat dari adanya tuntutan masyarakat yang semakin beragam, sementara itu sumber daya manusiayang dimiliki sangat terbatas baik dalam jumlah maupun kualitasnya. Oleh sebab itu administrasi publik dituntut untuk mampu

menjawab berbagai tantangan dari persoalan-persoalan yang ada dengan menempuh beragam cara yang dapat dilakukannya. Salah satu cara yang dapat ditempuh guna menjawab tantangan itu adalah dengan melakukan reformasi administrasi publik. Reformasi administrasi publik dilakukan pada berbagai aspek yang melingkupinya. Salah satu aspek yang penting

diperhatikan dalam proses reformasi administrasi publik adalah aspek etika dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat atau yang lebih dikenal sebagai etika dalam pelayanan publik. Etika dalam pelayanan publik bagi aparatur pemerintah baik di pusat maupun di daerah sering kurang tersentuh dalam kajian-kajian bidang administrasi publik yang dilakukan selama ini, padahal kinerja pelayanan publik sangat ditentukan oleh etika para aparatur yang melaksanakan pelayanan tersebut. Bila aparatur pemerintah memahami dan menerapkan etika dalam memberikan pelayanan secara benar maka kinerja pelayanan diharapkan akan meningkat dan memenuhi keinginan masyarakat yang dilayani. Sebaliknya, apabila etika tersebut tidak dipahami dan dilaksanakan. Secara benar maka kinerja pelayanan menjadi buruk dan akan timbul banyak komplain dari masyarakat yang dilayani. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa kinerja pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah pusat dan daerah kepada masyarakat belum berakar pada norma-norma etika yang benar. Fenomena lain yang terlihat di lapangan menunjukkan bahwa pola pelayanan aparat pemerintah cenderung sentralistik dan didominasi pendekatan kekuasaan, sehingga kurang peka terhadap perkembangan ekonomi, sosial, budaya dan politik masyarakat, yang seharusnya terbuka, profesional dan akuntabel. Implikasi dari ketidakhadiran (absence) etika dalam pelayanan publik yang paling dirasakan masyarakat adalah perilaku aparatur yang diskriminatif dan tidak efisien.

Pelayanan publik sebagai penggerak utama juga dianggap penting oleh semua aktor dari unsur good governance. Para pejabat publik, unsur-unsur dalam masyarakat sipil dan dunia usaha sama-sama memiliki kepentingan terhadap perbaikan kinerja pelayanan publik. Ada tiga alasan penting yang melatar-belakangi bahwa pembaharuan pelayanan publik dapat mendorong praktik good governance di Indonesia. Pertama, perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh stakeholders, yaitu pemerintah, warga, dan sektor usaha. Kedua, pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur governance melakukan interaksi yang sangat intensif. Ketiga, nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik good governance diterjemahkan secara lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik

Fenomena pelayanan publik oleh birokrasi pemerintahan sarat dengan permasalahan, misalnya prosedur pelayanan yang bertele-tele, ketidakpastian waktu dan harga yang menyebabkan pelayanan menjadi sulit dijangkau secara wajar oleh masyarakat. Hal ini menyebabkan terjadi ketidakpercayaan kepada pemberi pelayanan dalam hal ini birokrasi sehingga masyarakat mencari jalan alternatif untuk mendapatkan pelayanan melalui cara tertentu yaitu dengan memberikan biaya tambahan. Dalam pemberian pelayanan publik, disamping permasalahan diatas, juga tentang cara pelayanan yang diterima oleh masyarakat yang sering melecehkan martabatnya sebagai warga Negara. Masyarakat ditempatkan sebagai klien yang membutuhkan bantuan pejabat birokrasi, sehingga harus tunduk pada ketentuan birokrasi

dan kemauan dari para pejabatnya. Hal ini terjadi karna budaya yang berkembang dalam birokrasi selama ini bukan budaya pelayanan, tetapi lebih mengarah kepada budaya kekuasaan.

Berdasarkan uraian pada latar belakang mengenai kondisi kinerja pelayanan publik di pusat dan daerah maka dapat dirumuskan permasalahan yang dibahas adalah “Bagaimanakah implementasi etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh aparat pemerintah di pusat dan di daerah saat ini?”

Metode Penelitian

Penelitian dilakukan dengan metode pencatatan dan dokumentasi. Sumber data Teknik analisis data yang diterapkan pada penelitian ini adalah menggunakan analisis deskriptif.

B. Landasan Teori

Etika (dalam bahasa Yunani Kuno: “ethikos”, berarti “timbul dari kebiasaan”) adalah sebuah sesuatu di mana dan bagaimana cabang utama filsafat yang mempelajari nilai atau kualitas yang menjadi studi mengenai standar dan penilaian moral. Etika mencakup analisis dan penerapan konsep seperti benar, salah, baik, buruk, dan tanggung jawab.

Etika dimulai bila manusia merefleksikan unsur-unsur etis dalam pendapat-pendapat spontan kita. Kebutuhan akan refleksi itu akan kita rasakan, antara lain karena pendapat etis kita tidak jarang berbeda dengan pendapat orang lain. Untuk itulah

diperlukan etika, yaitu untuk mencari tahu apa yang seharusnya dilakukan oleh manusia.

Menurut Soergarda Poerbakawatja, etika adalah adalah suatu ilmu yang memberikan arahan, acuan, serta pijakan kepada suatu tindakan manusia.

Menurut H. A. Mustafa, pengertian etika adalah ilmu yang menyelidiki terhadap suatu perilaku yang baik dan yang buruk dengan memerhatikan perbuatan manusia sejauh apa yang diketahui oleh akan serta pikiran manusia Menurut Poerwadarminto, arti etika adalah ilmu pengetahuan tentang suatu perilaku atau perbuatan manusia yang dilihat dari sisi baik dan buruknya yang sejauh mana dapat ditentukan oleh akal manusia.

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan¹. Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyugahi (orang dengan makanan atau minuman; menyediakan keperluan orang; mengiyakan, menerima; menggunakan).

Menurut Undang-undang No. 25 Tahun 2009, Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan

¹ Sampara Lukman, *manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta, STIA LAN Press 2000, hlm 8

administratif yang disediakan oleh penyelenggara publik.

Sementara itu istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Padanan kata yang tepat digunakan adalah praja yang sebenarnya bermakna rakyat sehingga lahir istilah pamong praja yang berarti pemerintah yang melayani kepentingan seluruh rakyat².

Oleh karena itu pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Lijan Poltak Sinambela mengartikan pelayanan publik sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan. Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat pada penyelenggaraan negara³. Negara didirikan oleh publik atau masyarakat tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakekatnya negara dalam hal ini birokrasi haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi

berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.

Tujuan pelayanan publik adalah memuaskan dan bisa sesuai dengan keinginan masyarakat atau pelayanan pada umumnya⁴. Untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No 62 tahun 2003 tentang penyelenggaraan pelayanan publik setidaknya mengandung sendi-sendi :

1. Kesederhanaan, dalam arti prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan yang mencakup :
 - a. Rincian biaya atau tarif pelayanan publik.
 - b. Prosedur/tata cara umum, baik teknis maupun administratif.
3. Kepastian waktu, yaitu pelaksanaan pelayanan publik harus dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Kemudahan akses, yaitu bahwa tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
5. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, yakni memberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
6. Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya

² L.P. Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta, Bumi Aksara, 2010, hlm 5

³ *Opcit*, L.P Sinambela, Hlm 5

⁴ *opcit*, L.P Sinambela, Hlm 6

yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika

C. Pembahasan

Faktor yang mempengaruhi Implementasi Etika dalam Pelayanan Publik di Indonesia Saat Ini pada instansi-instansi pemerintah di Indonesia menurut penulis dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik di instansi-instansi pemerintah khususnya yang menyelenggarakan pelayanan secara langsung kepada masyarakat baik individu maupun badan, petugas-petugas pemberi pelayanan memiliki dua sikap yang berbeda, yaitu sikap yang absolutis dan sikap yang realitis, Sikap absolutis muncul berkaitan dengan keyakinan petugas yang ber sangkutan bahwa dalam pelayanan publik dikenal norma-norma yang bersifat absolute yang cenderung diterima semua tempat dan bersifat universal (universal rules). Petugas yang memiliki sikap seperti ini akan melaksanakan tugasnya dengan sebaik-baiknya berdasarkan nilai-nilai yang diyakininya baik dan bersifat umum. Petugas yang termasuk kelompok ini adalah petugas yang memiliki keyakinan profesi, keyakinan agama dan nilai-nilai kemanusiaan yang kuat. Petugas yang memiliki sikap absolutis ini akan bersikap tegas dan cenderung kaku (tidak memiliki toleransi terhadap penyimpangan terhadap prosedur yang berlaku dan menyalahi nilai-nilai universal yang diyakininya). Sikap realitis muncul pada petugas yang memiliki keyakinan yang berbedadengan keyakinan

absolutis. Mereka beranggapan bahwa kebenaran itu bersifat relatif sesuaidengan kondisi yang ada. Dengan kata lain bahwa kebenaran itu memiliki konsekuensi yang baik berdasarkan kenyataan lapangan. Petugas yang memiliki keyakinan seperti ini beranggapan bahwa norma yang bersifat universal itu belum tentu baik apabila tidak sesuaidengan kondisi yang ada. Dengan demikian akan terjadi kecenderungan untuk mengambil keputusan yang dianggapnya benar pada saat melaksanakan tugasnya sesuai dengan kondisi yang ada akan lebih sering terjadi. Hal inilah yang membuka celah terjadinya "kerjasama" yang menguntungkan dengan "penerima layanan" apabila petugas tidak memperhatikan aturan main yang berlaku.

2. Belum ada kebenaran yang hakiki terhadap Etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik baik bagi petugas pemberi layanan maupun masyarakat sebagai penerima layanan. Kebenaran dalam beretika dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih dipengaruhi sikap yang didasarkan pada keyakinan pemberi pelayanan terhadap etika pelayanan publik dan keyakinan masyarakat penerima layanan publik. Kondisi ini dapat diketahui dari kenyataan di lapangan bahwa "kebenaran dalam beretika" tergantung dari kepentingan petugas dan kepentingan individu masyarakat penerima layanan. Apabila kedua kepentingan terakomodasi dalam proses pelayanan maka pelayanan tersebut dianggap telah memenuhi "kebenaran etika". Padahal dapat saja "kebenaran dalam

beretika” tersebut melanggar rasa keadilan terhadap anggota masyarakat yang lain atau bahkan masyarakat penerima layanan secara umum. Kondisi ini muncul karena pelanggaran ”etika” hanya memiliki sanksi sosial saja yang sering kali tidak efektif untuk mengubah tingkah laku melanggar dari petugas pemberi layanan ataupun masyarakat penerima layanan,

3. Terjadi tumpang tindih terhadap implementasi keempat tingkatan etika dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat. Etika pelayanan publik terdiri atas empat tingkatan, yaitu a) etika individu, b) etika profesi, c) etika organisasi, dan d) etika sosial. Etika individu atau moral pribadi yaitu etika yang memberikan tuntunan mengenai baik atau buruk yang dipengaruhi orang tua, keyakinan agama, budaya, adat istiadat, dan pengalaman masa lalu. Biasanya etika ini terbentuk sebelum menjadi pegawai negeri (petugas penyelenggara pelayanan publik). Etika profesi adalah serangkaian norma atau aturan yang menuntun perilaku kalangan profesi tertentu salah satunya adalah pegawai negeri yang menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Etika ini terbentuk pada saat menjalankan atau menduduki jabatan tertentu atau dengan kata lain terbentuk pada saat menjadi pegawai negeri. Etika organisasi adalah serangkaian aturan dan norma yang bersifat formal dan tidak formal yang menuntun perilaku dan tindakan anggota organisasi yang bersangkutan. Pegawai negeri sebagai penyelenggara pelayanan publik juga terikat

dengan organisasi tempat bekerja. Etika organisasi akan mewarnai perilaku yang dimiliki pegawai negeri yang merupakan anggota organisasi tempat ia bekerja. Etika sosial adalah norma-norma yang menuntun perilaku dan tindakan anggota masyarakat agar keutuhan kelompok dan anggota masyarakat selalu terjaga atau terpelihara. Pegawai negeri sebagai petugas penyelenggara pelayanan publik juga merupakan anggota masyarakat yang tidak akan lepas dari pengaruh kehidupan masyarakat disekelilingnya yang dapat berupa budaya, tradisi, pola pikir. Etika sosial akan mempengaruhi petugas penyelenggara pelayanan publik baik disadari ataupun tidak. Faktor penerapan keempat tingkatan etika pelayanan publik tersebut seringkali menimbulkan kebingungan para petugas penyelenggara pelayanan publik. Kebingungan itu menyangkut penentuan prioritas keempat tingkatan etika tersebut dalam penyelenggaraan pelayanan disesuaikan dengan kondisi saat pelayanan tersebut berlangsung. Apabila kondisi berbeda maka penentuan prioritas keempat tingkatan etika pelayanan publik pun akan berbeda yang mengakibatkan keputusan yang diambil akan berbeda pula. Misalnya, petugas pelayanan publik menghadapi saudaranya yang menjadi penerima layanan tentu etika individu akan lebih dominan, sebaliknya bila yang dihadapi adalah atasannya yang menjadi penerima layanan tentu etika organisasi akan lebih dominan. Kondisi seperti inilah yang selalu ”menghantui”

petugas penyelenggara pelayanan publik pada saat bertugas

4. Keputusan mengenai etika yang diberlakukan di dalam suatu institusi pelayanan publik tergantung pada atasan yang berwenang. Petugas penyelenggara pelayanan publik tidak terlepas dari pengaruh etika organisasi tempat mereka bekerja. Sebenarnya etika penyelenggaraan pelayanan merupakan manifestasi dari aturan organisasi yang berlaku. Dalam organisasi formal aturan yang berlaku adalah keputusan pejabat yang berwenang. Dengan demikian maka etika penyelenggaraan pelayanan publik merupakan perwujudan dari keputusan pejabat yang berwenang. Oleh sebab itu maka keputusan-keputusan yang diambil oleh petugas penyelenggara pelayanan identik dengan keputusan pejabat yang berwenang. Misalkan keputusan pelayanan kesehatan di suatu Puskesmas identik dengan keputusan Kepala Puskesmas yang bersangkutan.

Pembahasan Implementasi Etika

Kondisi Implementasi Etika dalam Pelayanan Publik, dengan bertitik tolak pada faktor yang mempengaruhi implementasi etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik maka dapat dirumuskan analisis kondisi implementasi etika dalam pelayanan publik di pusat dan di daerah adalah sebagai berikut

1. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih belum didukung dengan kode etik profesi yang memadai. Penyelenggaraan pelayanan publik mencakup berbagai profesi sesuai dengan jenis pelayanan, misalnya

pelayanan di bidang kesehatan menyangkut profesi dokter dan profesi perawat (tenaga medis), profesi apoteker, dan profesi lainnya. Berdasarkan pengamatan hasil telaah literatur dan pengamatan lapangan diketahui bahwa masih terbatasnya kode etik profesi yang dimiliki oleh petugas yang melaksanakan pelayanan publik atau dengan kata lain masih banyak profesi yang belum memiliki kode etik dan hanya beberapa profesi yang memiliki kode etik seperti dokter, akuntan, pengacara. Meskipun secara umum para petugas penyelenggara pelayanan publik sebagai pegawai negeri telah memiliki kode etik pegawai negeri. Kode etik pegawai negeri memiliki sifat yang umum (general) sehingga belum dapat dijadikan acuan bagi petugas penyelenggara pelayanan yang memiliki profesi yang khusus (khas) yang bersifat teknis. Oleh sebab itu kode etik pegawai negeri perlu didukung dengan kode etik profesi. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa narasumber di lokasi penelitian menekankan pentingnya kode etik profesi dalam rangka mendukung penyelenggaraan pelayanan publik. Misalnya narasumber dari Sulawesi Tengah menyatakan bahwa perlu memberikan "bekal etika" (etika profesi) bagi para petugas yang melaksanakan pelayanan publik disamping aturan teknis dalam penyelenggaraan tugas pelayanan yang menjadi tanggung jawabnya. Tak jauh berbeda narasumber dari Papua menyatakan bahwa kondisi yang ada saat ini adalah PNS belum memiliki

Code Of Conduct dan tak diikuti dengan glorifikasi (keakuan) atau sejenis dengan otoriter dalam demokrasi. Aparat terhanyut dalam "The Shadow Of System" (kekuatan sistem bayangan) yang mengikis budaya positif yang dimiliki aparat yang bersangkutan. Hal senada dikemukakan nara sumber dari Gorontalo yang menyatakan bahwa berkaitan dengan etika, di Indonesia, baik di pusat maupun di daerah tidak ada atau kurangnya kode etik yang menjadi dasar birokrasi/aparat untuk bekerja dalam rangka pelayanan pada masyarakat etika yang perlu diterapkan dalam berorganisasi adalah etika individu, etika organisasi dan etika profesi. Etika individu menentukan baik atau buruk perilaku orang perorangan dalam hubungannya dengan orang lain. Etika organisasi berfungsi menetapkan parameter dan merinci kewajiban organisasi itu sendiri serta menggariskan konteks tempat keputusan-keputusan etika perorangan itu dibentuk. Etika organisasi sebagai aturan yang dicerminkan dalam struktur organisasi dan fungsi-fungsi serta prosedur, termasuk di dalamnya sistem insentif, disinsentif dan sanksi-sanksi berdasarkan aturan. Etika profesional berlaku dalam suatu kerangka yang diterima oleh semua yang secara hukum atau secara moral mengikat mereka dalam kelompok profesi yang bersangkutan. Ketiga macam etika tersebut idealnya dapat diikuti, dipatuhi dan dijadikan pedoman, pegangan, referensi seseorang dalam melakukan hubungan dengan orang lain dalam organisasi, menjalankan tugas/profesinya.

Sementara itu terkait dengan etikaprofesi, ada beberapa kalangan yang masih memiliki sikap yang menyakini bahwa meskipun belum ada kode etik petugas penyelenggara pelayanan publik (kode etik profesi) tetapi pelayanan publik masih dapat dilaksanakan dengan rambu-rambu nilai-nilai agama dan nilai-nilai Pancasila. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa ketidakadaan kode etik menciptakan peluang bagi petugas untuk mengabaikan etika pelayanan publik atau dengan kata lain tidak ada alat kontrol perilaku petugas penyelenggara pelayanan publik. Kisah yang menarik mengenai pentingnya kode etik profesi terjadi di Sulawesi Tengah tepatnya di Kabupaten Morowali dan Kabupaten Parigi Moutong. Kabupaten Morowali ini dipimpin oleh seorang Bupati yang (dianggap) tidak memiliki kemampuan. Waktunya sebagian besar dihabiskan di Jakarta, keberadaan di kantor hanya 3 hari dalam seminggu pada jam 6 subuh dan jam 6 sore. Dengan kondisi ini maka pelayanan publik menjadi "lumpuh". Disamping itu Bupati tidak memiliki hubungan baik sebagai Wakil Bupati yang merupakan wakilnya bila dia berhalangan. Kondisi ini ditengarai merupakan hasil dari proses rekrutmen dari sistem yang tidak baik (*garbage in garbage out*). Kondisi yang terjadi di Morowali bertentangan dengan kondisi yang terjadi di Kabupaten Parigi Moutong. Di Kabupaten ini memiliki Bupati yang dianggap memiliki kemampuan. Sebagai ilustrasi Bupati memberikan kemudahan akses kepada nelayan dalam

berhubungan dengan Bank, karena apabila nelayan langsung berhubungan dengan pihak Perbankan akan mengalami kesulitan. Kisah di atas menunjukkan bahwa dengan Ketidakadaan kode etik profesi sebagai seorang Bupati (*Penyelenggara pelayanan publik*) maka Bupati bisa berperilaku semaunya sendiri tanpa mempedulikan tugasnya kepada masyarakat seperti yang terjadi di Kabupaten Morowali, ataupun sebaliknya Bupati dapat berbuat banyak untuk kepentingan masyarakatnya seperti yang terjadi di Kabupaten Parigi Moutong.

2. Belum terimplementasikan secara optimal kebijakan pelayanan publik yang memuat kode etik penyelenggaraan pelayanan publik. Meskipun kebijakan pelayanan publik telah diterbitkan seperti Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat dan KepmenPAN No.63/KEP/M.PAN/7/2003 Tanggal 10 Juli 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik namun belum terlaksana dengan baik di lapangan. Padahal yang terpenting adalah pengimplementasiannya di lapangan. Kendala yang ditemui adalah kebijakan tersebut belum sepenuhnya ditindaklanjuti dengan kebijakan yang bersifat operasional oleh aparat baik di tingkat pusat maupun di daerah. Bukti di lapangan menunjukkan bahwa terdapat variasi bentuk dan muatan kebijakan mengenai pelayanan publik. Lebih-lebih belum ada kesepahaman apakah kebijakan etika pelayanan publik dibuat dalam format hukum positif atau tidak. Nara sumber dari Sulawesi

Tengah menyatakan bahwa Ada beberapa kalangan yang selalu mengkaitkan antara etika dengan hukum (etika diidentikkan dengan hukum). Tetapi adakalangan yang membedakan antara etika dengan hukum. Kalangan yang terakhir berpendapat bahwa etika merupakan sesuatu yang melekat dari diri seseorang bukan sesuatu yang dipaksakan dari luar (Norma). Kalangan ini berpendapat bahwa norma bukan hukum dan norma tidak memiliki sanksi hukum...Etika tata pemerintahan yang baik (termasuk di dalamnya etika pelayanan publik) tidak selalu di "positifkan" (dijadikan aturan hukum yang memuat sanksi bagi yang melanggar). Nara sumber dari Papua menyatakan bahwa etika memiliki batas berupa ruang dan waktu. Etika sebagai norma hukum tidak mengedepankan unsur sanksi hukum yang bersifat nasional. Sanksi yang diberlakukan bersifat sanksi sosial yang dilakukan oleh masyarakat. Memang pada kenyataannya sanksi sosial yang diberikan pada pelanggaran etik belum tersosialisasikan dengan baik dan tak mampu memberikan dampak menghukum yang efektif. Nara sumber dari Gorontalo menyatakan bahwa etika adalah seperangkat nilai yang dapat dijadikan pedoman, referensi, acuan, dan penuntun apa yang harus dilakukan dalam menjalankan tugas. Dengan demikian etika merupakan standar yang berfungsi untuk menilai apakah sifat, perilaku, tindakan atau sikap terangnya dalam menjalankan tugas dinilai baik atau buruk. Dengan belum adanya kesepahaman mengenai etika pelayanan publik ini mengakibatkan kesulitan dalam pengimplementasiannya di lapangan. Padahal dengan belum adanya implementasi di lapangan

berarti kegiatan penilaian akan sulit dilakukan yang akhirnya pengembangan dan penyesuaian kode etik pelayanan publik terhadap keadaan dan perubahan zaman akan sulit dilaksanakan, 3) berdasarkan hasil pengamatan di lapangan diketahui bahwa kesadaran untuk beretika dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh petugas penyelenggara dan oleh masyarakat penerima pelayanan publik masih rendah. Mereka masih cenderung berorientasi pada kepentingan pribadi (kepentingan sendiri). Disamping masih kurangnya pemahaman mereka terhadap etika pelayanan publik. Bukti di lapangan menunjukkan di tiga lokasi penelitian menunjukkan kecenderungan yang sama meskipun dengan alasan yang berbeda-beda. Sementara ini pemahaman etika pelayanan publik selalu dikaitkan dengan kegiatan yang bersifat protokoler sehingga sering kali dipahami sebagai nilai-nilai yang bersifat simbolik. Dengan pemahaman seperti ini maka etika pelayanan publik merupakan kebijakan yang bersifat tidak menyeluruh. Etika pelayanan publik hanya dilaksanakan oleh aparat yang langsung melaksanakan kegiatan pelayanan terhadap masyarakat dan bukan oleh aparat daerah yang tidak langsung berhubungan dengan masyarakat... aparat pemerintah daerah “melayani masyarakat tidak dengan sepenuh hati” artinya bahwa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak secara totalitas tetapi hanya sekedar saja. Fenomena ini semakin kuat pada era otonomi dan bahkan ada yang beranggapan “Telah Hilangnya Profesionalisme” aparat dalam melayani masyarakat. Kondisi inilah

yang menimbulkan kondisi yang menyimpang (deviation of behavior). Pendapat yang kurang dan kesejahteraan yang tidak mendukung menyebabkan kinerja yang tidak optimal. Pada umumnya pada hari kedua puluh (tanggal 20 setiap bulan) beras yang dimiliki telah habis dengan demikian pegawai yang bersangkutan akan berusaha untuk mencari tambahan guna menutupi kekurangan tersebut dengan cara mencari pekerjaan sampingan ataupun berupaya untuk mendapatkan tambahan penghasilan di kantor (cikal bakal perilaku menyimpang). Narasumber dari Gorontalo menyatakan bahwa permasalahan yang muncul dalam proses etika, diantaranya adalah belum adanya kesadaran beretika dalam pelayanan publik baik di pusat maupun di daerah dan kurangnya sosialisasi pada masyarakat. Aparat/pegawai atau staf yang berada pada front office tidak mengerti akan tupoksinya sehingga mereka bekerja dengan kemauannya sendiri. Adanya sikap tidak peduli dari aparat dan masyarakat terhadap pentingnya etika dalam pelayanan publik. Berdasarkan pendapat narasumber di lokasi penelitian bahwa kesadaran beretika dalam penyelenggaraan pelayanan publik dipengaruhi oleh kemampuan aparat (petugas penyelenggara pelayanan publik) dan tingkat kesejahteraan yang dimilikinya. Terkait dengan pemahaman terhadap etika pelayanan publik khususnya yang menyangkut penentuan prioritas dalam penggunaan tingkatan etika di lokasi kajian dapat digambarkan menurut pendapat narasumber berikut ini. Narasumber dari Sulawesi Tengah menyatakan bahwa Pelayanan publik memiliki dua sisi, yaitu:

aturan dan etika. Aturan dalam pelayanan publik membawa konsekuensi pada kontra prestasi, artinya apabila aturan dilaksanakan secara baik maka akan diberikan penghargaan terhadap aparat yang bersangkutan, sedangkan etika merupakan norma dalam memberikan pelayanan (norma melayani). Etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat nasional (bersifat universal) sedangkan perbedaan yang muncul merupakan dimensi kultural yang ada pada lokasi penyelenggaraan pelayanan. Etika dalam pelayanan publik menyangkut dua aspek utama, yaitu: aspek internal dan aspek eksternal. Aspek internal menyangkut kondisi individual aparat yang bersangkutan. Aspek eksternal menyangkut kondisi lingkungan aparat yang terdiri dari: a) tradisi dan budaya, b) pendapatan, dan c) kualitas pegawai yang bersangkutan. Tradisi dan budaya aparat dipengaruhi oleh kondisi tempat bekerja. Tradisi dan budaya ini tumbuh dalam birokrasi tempat aparat itu bekerja sejak rekrutmen awal. Pada saat rekrutmen pegawai biasanya didasarkan pada upaya untuk mengisi pekerjaan yang lowong dalam rangka mengurangi pengangguran. Tradisi inilah yang menyebabkan pegawai tidak dapat berkinerja dengan baik dan bahkan menimbulkan perilaku yang menyimpang atau sering disebut sebagai pathologi birokrasi. Etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik terdiri dari dua kelompok, yaitu Etika birokrasi dan Etika individu. Etika birokrasi terbentuk karena adanya proses interaksi organisasi sedangkan etika individu terbentuk karena pengaruh keluarga dan dogma yang dimiliki oleh pegawai yang bersangkutan. Etika dalam

penyelenggaraan pelayanan publik akan dipatuhi oleh aparat yang memiliki kesempatan untuk mempraktekannya dalam kesehariannya sebagai seorang aparat yang menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Kesempatan yang dimiliki adalah kondisi yang mendukung bagi aparat yang bersangkutan menerapkan etika yaitu: a) memiliki kinerja yang memadai, b) daya tanggap yang dimiliki pegawai, dan c) iklim yang mendukung akuntabilitas. Sistem kehidupan bermasyarakat menciptakan budaya, daerah sebagai sistem nilai yang terbentuk dari keterpaduan antara norma-norma yang telah ada dalam masyarakat dan norma baru yang mempengaruhinya seperti norma-norma agama yang berkembang di daerah tersebut. Dalam perkembangan selanjutnya etnis-etnis tertentu mengagungkan suatu sistem nilai tertentu yang mempengaruhi proses penyelenggaraan pemerintahan yang adakalanya tidak bersifat "fair". Nara sumber dari Gorontalo menyatakan bahwa Kentalnya pengaruh budaya feodalistik yang masih ada pada sebagian masyarakat. Hal tersebut banyak berpengaruh pada pelayanan kepada masyarakat, sebagai contoh, di wilayah-wilayah tertentu di Gorontalo ada pelayanan khusus kepada marga-marga tertentu. Selanjutnya dalam rangka peningkatan kesadaran aparat daerah dalam penyelenggaraan etika dalam pelayanan publik dapat ditempuh dengan meningkatkan kedewasaan aparat daerah dalam beretika. Untuk itu diperlukan nilai-nilai bersifat universal yang mengakomodasi nilai-nilai budaya lokal yang positif agar mampu mendekatkan aparat daerah terhadap perilaku

positif yang sehari-hari mereka hadapi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang akhirnya akan membangkitkan kesadaran beretika. Secara umum nilai-nilai universal yang dapat dikembangkan adalah: integritas, kebenaran, kejujuran, ketabahan, respek, menaruh perhatian, keramahan, cepat tanggap, mengutamakan kepentingan publik di atas 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. Sedangkan nilai-nilai lokal yang dapat diakomodasi adalah: senang melihat orang lain senang untuk budaya Sulawesi Tengah), solidaritas sosial, transparansi, kejujuran, teguh prinsip, keterusterangan, pengambilan keputusan (keinginan karkara), menghargai tuan rumah, untuk budaya Papua, memberi kepuasan kepada tamu untuk budaya Gorontalo, 4) Belum ada ukuran yang jelas dan pasti dalam menilai etika pelayanan publik. Dari masing-masing daerah kajian belum ditemukan ukuran yang jelas dan pasti terhadap etika pelayanan publik. Hal ini disebabkan oleh ketidakadaan/keterbatasan nilai etika yang dimiliki, contoh konkretnya adalah nilai moralitas terhadap uang. Disamping itu adanya kecenderungan mengutamakan kepentingan tertentu tanpa memperhatikan konteks (kondisi yang ada) pelayanan publik yang diberikan. Pegawai negeri sebagai salah satu penyelenggara pelayanan publik dan sekaligus anggota organisasi pemerintah (birokrasi) tidak

dapat lepas dari kepentingan organisasi yang merupakan manifestasi dari keputusan pimpinan yang berwenang dari organisasi yang bersangkutan. Karena tidak adanya ukuran yang jelas dan pasti dari etika pelayanan publik yang diberikan maka petugas akan cenderung mengutamakan (mengamankan) keputusan pimpinan organisasi. Kuatnya "imperatif" terhadap kekuasaan yang berarti bahwa etika pelayanan publik merupakan manifestasi dari perintah atasan kepada bawahan bukan merupakan kesadaran dari aparat yang bersangkutan. Disamping itu adanya ego sektoral dari institusi tertentu yang menganggap bahwa satu institusi lebih baik dari institusi yang lain dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Fenomena yang lain adalah adanya ikatan etnis lokal yang kuat menyebabkan penyelenggaraan pelayanan publik lebih mengutamakan etnis tertentu, narasumber dari Gorontalo menyatakan bahwa kentalnya pengaruh budaya feodalistik yang masih ada pada sebagian masyarakat. Hal tersebut banyak berpengaruh pada pelayanan kepada masyarakat, sebagai contoh, di wilayah-wilayah tertentu di Gorontalo ada pelayanan khusus kepada marga-marga tertentu. Ketidakadaan ukuran yang jelas dan pasti terhadap etika mengakibatkan mekanisme kontrol yang lemah, sehingga "tidak ada" perlindungan terhadap pengadu terhadap pelanggaran kode etik penyelenggaraan pelayanan. Yang lebih parah lagi pengadu jangankan mendapatkan "imbalan" justru dianggap tidak terpuji, terkutuk dan dalam posisi yang terancam. Kondisi ini menyebabkan birokrasi sebagai penyelenggara

pelayanan publik menjadi "bisu dan tuli" seperti ungkapan nara sumber dari Sulawesi Tengah yang menyatakan bahwa birokrasi "buta dan tuli" yang berarti bahwa birokrasi sebagai unsur penyelenggara pelayanan publik dari pemerintah tidak tanggap terhadap kebutuhan masyarakat yang dilayani dan tidak mendengar keluhan-keluhan ketidakpuasan dari masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan dari aparat pemerintah daerah "melayani masyarakat tidak dengan sepenuh hati" artinya bahwa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak secara totalitas tetapi hanya sekedar saja. Fenomena ini semakin kuat pada era otonomi dan bahkan ada yang beranggapan "telah hilangnya profesionalisme" aparat dalam melayani masyarakat. Ketiadaan dialog antar stakeholder pelayanan publik makin memperparah kondisi pelayanan publik saat ini, karena masing-masing aktor pelayanan publik bergerak dengan aturan main yang berbeda-beda dan dengan kepentingan sendiri-sendiri dalam kondisi ketidakjelasan dan ketidakpastian ukuran etika pelayanan publik

D. Penutup

Dari uraian pembahasan mengenai Implementasi Etika dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik baik di pusat maupun di daerah masih belum menerapkan nilai-nilai etika disebabkan adanya pemahaman yang beragam, tidak didukung kebijakan yang memadai, bertentangan dengan nilai budaya lokal, dan bersifat tidak mengikat. Belum ada strategi implementasi yang baku dan memadai dalam pengembangan etika pelayanan publik

sehingga etika pelayanan publik yang ada belum mendukung peningkatan kinerja aparatur di pusat dan di daerah. Berdasarkan pembahasan mengenai Implementasi Etika dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia dapat dirumuskan rekomendasi yang sekiranya dapat dijadikan bahan masukan dan pertimbangan bagi pengambil kebijakan khususnya dalam menentukan kebijakan implementasi etika dalam pelayanan publik.

Saran

1. Pemerintah perlu menetapkan kebijakan mengenai etika pelayanan publik secara terintegrasi dan lebih operasional yang mampu menciptakan kesepahaman dari aparatur pemerintah pusat dan daerah mengenai bentuk kebijakan etika pelayanan publik serta berlaku bagi aparat yang langsung berhubungan dengan masyarakat dan tidak berlaku bagi aparat yang tidak langsung berhubungan dengan masyarakat.
2. Pemerintah perlu menyusun dan mensosialisasikan strategi pengembangan etika pelayanan publik yang dapat mengakomodasi muatan budaya lokal dan melibatkan seluruh stakeholders pelayanan publik yang ada.
3. Penyusun kebijakan perlu mengakomodasi nilai-nilai etika pelayanan publik dalam setiap produk kebijakan penyelenggaraan negara yang ditetapkan khususnya yang menyangkut sumber daya aparatur.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdussamad, Zamroni, (2005), *Pokok-Pokok Pikiran Pengembangan Etika Dalam Pelayanan Publik*, Universitas Gorontalo; Albow, Martin, (1989).

- Arief, Himawan, (2003), Sukses Bukan Luck Tetapi Direncanakan, Jakarta: PT Pustaka Binaman, Pressindo;
- Bartens, K. (2000), Etika. Seri Filsafat Atma Jaya; 15, Jakarta: PenerbitPT. Gramedia Pustaka Utama Bauw, Lily dan Yusak E. Reba, (2005), Etika dalam Pelayanan Publik, Fakultas Hukum Universitas Cendrawasih; Denhardt, Kathryn G., (1988).
- Gafar, Afan, (1999), Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi, Yogyakarta: Pustaka Belajar; Grindle, Merite S ed, (1980).
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perbaikan Dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat tertanggal 6 Maret 1995; Keban, Yermias T., (2005),
- Etika Pelayanan Publik: Pergeseran Paradigma, Dilema dan Implikasinya bagi Pelayanan Publik di Indonesia, FISIPOL Universitas Gadjah Mada.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/Kep/M.Pan/7/2003 Tahun 2003 Tanggal 10 Juli 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Komisi Ombudsman, (2005).
- Pedoman Dasar Dan Etika Komisi Ombudsman Nasional; Lembaga Administrasi Negara, (2004), Etika dalam Penyelenggaraan Negara-Tinjauan atas strategi pengembangannya dalam penyelenggaraan pemerintahan; Samudra (1994), Kebijakan Publik : Proses dan Analisa Intermedia, Jakarta, Simmon, (1978).
- Public administration and Implementation, Prentice Hall International Inc, London.
- Sudana, I Wayan, (2005), Lemahnya Etika Pelayanan Publik, Fisipol Universitas Warmadewa Denpasar Sugiyanto, (2004).