

PEMBENAHAN ETIKA PELAYANAN PUBLIK SEBAGAI IKHTIAR PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Winengan
IAIN Mataram
winenganalvin@yahoo.co.id

Abstract

The improvement of public services is one of homework for Indonesia that has not finished yet. Since the movement of reformation succeeds to remove the new regime, many policies have been produced by the government of reform era in increasing public services. However, such policies do not create satisfactory and enjoying public services. In many cases, citizens and their interest could not be the main concern. Even put aside from public service orientation. Ethic for public service is one of aspects of public services that is far from what the society expect. The attitude of public service officers who are not responsive, accommodative, transparent, emphatic and friendly is ethic phenomena of public services. Such phenomena still can be seen from the way territory guardian when they interact with society in a given service process. But actually, the ethic of public services is an indicator of public service quality, especially in terms of services.

Key words:

Public services, ethic for services, bureaucracy, public servant, and society

PEMBENAHAN ETIKA PELAYANAN PUBLIK SEBAGAI IKHTIAR PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Abstrak

Perbaikan pelayanan publik merupakan salah satu pekerjaan rumah Indonesia yang belum terselesaikan. Sejak gerakan reformasi berhasil menggusur rezim Orde Baru, banyak kebijakan yang telah dikeluarkan Pemerintah Era Reformasi untuk meningkatkan pelayanan publik, namun faktanya tidak kunjung menghadirkan pelayanan publik yang memuaskan dan menyenangkan. Dalam banyak kasus, warga negara dan kepentingannya belum berhasil menempati arus utama, bahkan terus tergusur hingga ke pinggiran dalam orientasi pelayanan publik. Etika pelayanan publik merupakan salah satu aspek pelayanan publik yang masih jauh dari harapan masyarakat. Sikap aparatur pelayanan publik yang tidak responsif, akomodatif, transparan, serta tidak empati dan ramah merupakan fenomena etika pelayanan publik yang masih sering diperlihatkan aparatur pelayanan (pamong praja) ketika berinteraksi dengan masyarakat dalam suatu proses pelayanan. Padahal, etika pelayanan publik merupakan salah satu tolok ukur dari kualitas pelayanan publik, terutama pada dalam konteks pelayanan publik yang berbentuk jasa layanan.

Kata Kunci:

Pelayanan Publik, Etika Pelayanan, Birokrasi, Aparatur Publik, Masyarakat

A. Latar Belakang

Sadar atau tidak, setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan untuk mendapatkan pelayanan-pelayanan yang tidak mampu mereka sediakan sendiri. Akan tetapi pertanyaan-pertanyaan etis kembali muncul sehubungan dengan kurangnya perhatian (*concern*) para pelayan publik (aparatur birokrasi) terhadap kebutuhan warga negaratersebut. Untuk memperoleh pelayanan yang sederhana saja, pengguna jasa sering dihadapkan pada kesulitan-kesulitan yang terkadang mengada-ada. Fenomena antrian panjang ketika orang yang hendak membayar listrik, pajak, membuat SIM, atau pelayanan di rumah sakit dapat menjadi indikator bahwa para aparatur publik tidak lagi merasa terpanggil untuk meningkatkan efisiensi dan memperbaiki prosedur kerja tetapi lebih sering justru menolak adanya perubahan. Etos kerja yang cenderung mempertahankan *status quo* ini telah menumbuhkan persepsi masyarakat bahwa berhubungan dengan birokrasi berarti berhadapan dengan berbagai prosedur yang berbelit-belit, makan waktu, dan menyebalkan. Yang lebih parah prosedur yang mencekik itu acapkali ditunggangi oleh kepentingan pribadi dan dijadikan komoditas yang diperdagangkan untuk kepentingan pribadi maupun kelompok.⁴²

Memang harus diakui, bahwa citra pegawai negeri di Indonesia belum sebaik yang diharapkan. Cakupan tugas pegawai negeri memang begitu luas sehingga mudah dimengerti bila sikap dan tindakan mereka sering menjadi bulan-bulanan dari protes, kritik, dan ketidakpuasan masyarakat. Kebanyakan orang melihat cara kerja aparatur birokrasi dengan skala yang tidak berkompeten sampai cukup berkompeten. Lebih sering mereka dicemooh sebagai pegawai-pegawai yang kurang semangat, hanya mengejar kedudukan, tidak giat bekerja, dan angkuh. Birokrasi pemerintah dianggap sebagai sumber pemborosan saja sehingga banyak yang berpendapat bahwa semua pelayanan publik harus dialihkan ke swasta (tetapi ini mungkin suatu pendapat yang sudah berlebihan dan tidak realistis).

⁴²Wahyu Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), 130.

Barangkali masyarakat tidak akan terburu-buru untuk memberikan penilaian negatif kepada korp pegawai negeri kalau saja semua orang mengetahui betapa sulitnya posisi mereka ditengah masyarakat maupun dalam organisasi. Seringkali konflik loyalitas selalu mengiringi perilakunya dalam menjalankan tugas-tugas kedinasan. Di samping dilema etis yang dihadapi sehubungan dengan kedudukannya dalam masyarakat, pegawai negeri juga harus menghadapi dilema yang berhubungan dengan aturan dan prosedur dalam organisasi. Oleh karena itu, melakukan suatu kreativitas bertindak demi memenuhi tuntutan pelayanan masyarakat yang tidak ada acuan atau tanpa sepengetahuan, restu, atau perintah atasan merupakan sikap yang tidak akan terlihat dalam diri pegawai negeri. Dalam organisasi publik, aturan, standar, dan prosedur ditetapkan dengan maksud untuk menjaga keadilan, keterbukaan, kedalaman analisis, dan tanggung jawab dalam urusan-urusan publik. Mereka yang suka atau sering menerobos atau mengambil jalan pintas berarti melanggar satu aspek legalitas yang paling berharga: aturan hukum (*the rule of law*). Celakanya, meskipun prosedur bisa menjadi sarana dalam menentukan keputusan dan menjaga keteraturan, ia juga dapat menjadi penghambat kemajuan dan arus tindakan. Dalam kaitannya dengan prosedur, orang yang selalu sering menyimpang berarti bertindak subversif, orang yang tidak pernah menyimpang sama sekali berarti akan gagal, dan orang yang tidak memahami prosedur tanpa mengetahui konsekuensinya berarti akan konyol. Maka fleksibilitas prosedural dalam urusan publik hanya dapat dicapai dengan tindakan dan keputusan yang optimistis, berani, dan adil yang ditunjang dengan iktikad baik.⁴³

Di Indonesia, rendahnya kualitas pelayanan publik sebenarnya sudah lama menjadi keluhan masyarakat. Para pengguna jasa pelayanan seringkali mengeluh mengenai rumit dan mahalnya harga pelayanan, sementara masyarakat juga seringkali mengalami kesulitan untuk memperoleh akses terhadap pelayanan publik, dan kalau pun diberikan pelayanan, dalam beberapa kasus masyarakat mendapatkan perlakuan pelayanan yang kurang memuaskan dan menyenangkan dari para

⁴³*ibid.*, 143.

pemberi pelayanan. Padahal pada hakikatnya pelayanan publik dirancang dan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, dan gaji para pelayan tersebut dibayar dari uang yang ditarik dari masyarakat, baik berupa pajak, retrebusi, dan lainnya. Semestinya kinerja pelayanan publik tersebut harus dibangun dengan baik, karena dengan demikian sesungguhnya pemerintah bisa membangun hubungan yang baik dengan masyarakat dan memperluas legitimasinya di mata publik. Sayangnya dalam banyak hal, birokrasi pemerintah gagal mewujudkan kinerja pelayanan publik yang baik.

Salah satu indikator dari rendahnya kinerja pelayanan publik yang seringkali mendapatkan sorotan dari masyarakat terlihat dari etika pelayanan yang diperlihatkan oleh para pegawai publik ketika memberikan pelayanan kepada masyarakat. Persoalan ini terjadi karena adanya persepsi yang salah dari para pelayan publik terkait dengan posisinya ketika berhadapan dengan masyarakat pengguna jasanya. Seharusnya pegawai publik dipahami sebagai *pamong praja* (pelayan masyarakat), namun kenyataannya seringkali pegawai publik menganggap dirinya *bak* seorang raja yang harus dihormati, disegani, ditakuti, dan lainnya oleh masyarakat. Akibatnya posisi masyarakat yang semestinya harus dihormati, diramahi, dan dilayani dengan baik, namun dalam banyak kasus justru seringkali yang terjadi sebaliknya. Berbeda halnya dengan etika pelayanan yang diperlihatkan oleh para pegawai swasta, mereka benar-benar memperlakukan para pengguna jasanya bagaikan seorang raja, penuh keramahan, sopan, dan dengan penuh simpatik terhadap kebutuhan para pengguna jasanya.⁴⁴

Dalam banyak kasus masyarakat sering mendapatkan perlakuan diskriminasi akibat perbedaan status sosial, entah dibiarkan menunggu lama, kurang direspon dengan cepat keperluannya, dan yang seringkali

⁴⁴Sebagai contoh, lihat etika pelayanan yang diperlihatkan oleh pegawai bank. Biasanya ketika melihat calon pengguna jasanya datang, dengan muka yang berseri sembari tersenyum biasanya mereka bertanya lebih dahulu sebelum calon pengguna jasanya bertanya. Kalimat yang seringkali diucapkan: Ada yang bisa saya bantu? Jika sudah selesai memberikan pelayanan: Ada yang bisa saya bantu lagi? Perilaku pegawai bank ini benar-benar memanjakan pengguna jasanya, sehingga pengguna jasa juga merasa puas dan menyenangkan.

terlihat adalah sikap si pemberi pelayanan yang kurang ramah. Oleh karena itu, seiring dengan adanya gerakan reformasi birokrasi, maka perlu dilakukan perubahan terhadap etika pelayanan publik, sehingga terwujud pelayanan publik yang akuntabel dan responsif.

Mengharapkan pelayanan publik yang benar-benar menyenangkan ternyata tidak mudah didapatkan. Dalam beberapa kasus pelayanan publik, masih sering diperlihatkan dan diperdengarkan, entah secara langsung atau melalui pemberitaan media massa tentang berbagai keluhan yang dirasakan oleh masyarakat terkait dengan pelayanan publik yang mereka dapatkan, seperti petugas pelayanan yang kurang ramah, kurang simpati terhadap permasalahan masyarakat, prosedurnya rumit, prosesnya lama, dan sebagainya. Sementara di sisi lain, dalam beberapa tahun terakhir ini pemerintah terus berupaya membuat kebijakan untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan publik, yaitu dengan meningkatkan kesejahteraan pegawai publik (Aparatur Sipil Negara) melalui perbaikan sistem penggajian. Akan tetapi sayangnya cerita maupun berita tentang pelayanan publik yang tidak menyenangkan tersebut masih saja dialami masyarakat.

Gerakan reformasi birokrasi yang muncul sejak tumbangya rezim Orde Baru Tahun 1998 pada dasarnya merupakan suatu gerakan perubahan ke arah perbaikan dan penyempurnaan dalam sistem birokrasi, baik yang berkaitan dengan struktur, proses atau prosedur, sumber daya manusia, dan kinerja birokrasi. Sedangkan pada awalnya, salah satu faktor yang melatarbelakangi munculnya semangat reformasi dalam tubuh birokrasi Indonesia adalah karena rendahnya kualitas kinerja birokrasi yang dijalankan para aparaturnya dalam memberikan pelayanan public. Masyarakat sering mengeluh mengenai rumit dan mahalnya harga pelayanan, terkadang sering mengalami kesulitan untuk memperoleh akses pelayanan public, dan adanya diskriminasi dalam pemberian pelayanan public. Padahal pelayanan public pada hakekatnya dirancang dan diselenggarakan untuk kebutuhan masyarakat. Dengan reformasi birokrasi menuju peningkatan kinerja pelayanan public ke arah yang lebih baik sesungguhnya pemerintah bisa

membangun hubungan yang lebih baik dengan masyarakat dan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Sedangkan salah satu yang paling esensial yang ingin diwujudkan dengan adanya reformasi birokrasi adalah terjadinya perubahan dalam tataran etika pelayanan public yang dijalankan para aparatur publik sebagai *pamong praja* (pelayan masyarakat).

B. Eksistensi Etika Dalam Kehidupan Masyarakat

Dalam kehidupan masyarakat modern, bahkan post-modern sekarang ini, setiap individu anggota masyarakat dalam interaksi pergaulannya dengan anggota masyarakat lain atau lingkungan, tampaknya cenderung semakin bebas, leluasa, dan terbuka. Akan tetapi bukan berarti tidak ada batasan sama sekali. Batasan-batasan yang mengatur tentang interaksi pergaulan anggota masyarakat ini seringkali menjadi wilayah kajian dari etika.

Etika pada dasarnya merujuk kepada dua hal: *Pertama*, etika berkenaan dengan disiplin ilmu yang mempelajari tentang nilai-nilai yang dianut oleh manusia beserta kebenarannya, dan dalam hal ini etika merupakan salah satu cabang filsafat. *Kedua*, etika merupakan pokok permasalahan dalam disiplin ilmu itu sendiri, yaitu nilai-nilai hidup dan hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia.⁴⁵ Jadi etika dapat diartikan sebagai ilmu kesusilaan untuk menentukan bagaimana patutnya manusia hidup dalam masyarakat, apa yang baik dan apa yang buruk, segala ucapan harus senantiasa berdasarkan hasil-hasil pemeriksaan peri keadaan hidup dalam arti kata seluas-luasnya.⁴⁶ Etika adalah genus, sedangkan spesiesnya adalah etik, kode etik, dan etiket, yang merupakan tata krama dalam pergaulan.

Etika didirikan atas dasar kepercayaan bahwa hidup manusia secara keseluruhan adalah baik. Manusia yang disebut etis adalah manusia

⁴⁵Desi Fernanda, *Etika Organisasi Pemerintahan: Bahan Ajar Diklat Prajabatan Golongan III* (Jakarta: LAN RI, 2003), 4.

⁴⁶"Etik", dalam Hassan Shadily (peny), *Enklopedi Indonesia* (Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, t.t), 973.

yang secara utuh dan menyeluruh mampu memenuhi hajat hidup dalam kerangka pengaturan keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan sosial (kepedualiannya), antara rohani dan jasmani dan antara diri pribadinya dengan Khaliknya. Secara filsafat etika berfungsi untuk mensikronkan kerja jiwa dan otak, di mana kemauan itu diletakkan sebagai indikator, supaya hidup ini ditempuh dengan harmonis. Etika hanyalah indikator, sehingga tidak sepenuhnya bisa menyelesaikan masalah, karena tidak bisa menjadikan manusia menjadi baik, tetapi dapat membuka matanya untuk melihat baik dan buruk serta mendorong kehendak untuk berbuat baik.⁴⁷

Dalam konsep Webster, etik adalah sistem moral dari individu atau grup. Sistem moral mengandung kaidah-kaidah yang mengatur tindak tanduk dan perilaku anggota kelompok agar tetap berwibawa dan dipercaya masyarakat. Sehubungan dengan itu di dalam tertentu, misalnya persatuan profesi, terdapat kode etik yang menjadi pedoman setiap anggota agar berperilaku yang terpuji sehingga dihormati dan dipercaya oleh masyarakat. Adanya kepercayaan pada gilirannya akan membangkitkan kebanggaan korps, sehingga setiap orang anggota berusaha untuk mencegah perilaku yang mencerminkan nama baik organisasi. Oleh karena itu, penerapan etik yang disertai dengan pengawasan menjadi sangat penting bagi setiap organisasi untuk menjaga dan mengendalikan sikap para anggota organisasinya.

C. Etika Dalam Sistem Pelayanan Publik

Etika pelayanan publik merupakan suatu cara dalam melayani public dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik. Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa eksistensi etika dapat dilihat dari dua aspek, yaitu sebagai ilmu yang mempelajari nilai-nilai hidup yang dianut oleh manusia beserta pembedanya dan sebagai hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia. Sedangkan

⁴⁷Maslina, *Konsep Etika Komunikasi Islam Menurut Jalaluddin Rakhmat* (Banjarmasin: Antasari Press, 2006), 15.

pelayanan public merupakan cara melayani, membantu menyiapkan, mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan, dan permasalahan masyarakat atau rakyat. Dengan demikian bisa kita simpulkan bahwa etika bersifat abstrak dan berkenaan dengan persoalan baik dan buruk.

Membicarakan etika dalam pelayanan public adalah bagaimana mengaitkan keduanya, antara gagasan-gagasan dalam pelayanan public seperti efektivitas dan efisiensi, produktivitas, akuntabilitas, responsivitas serta transparansi menjadi kajian etika pada tataran praktis dengan gagasan-gagasan dasar etika mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk sehingga dapat menjelaskan hakekat pelayanan public. Perubahan etika dalam pelayanan public menjadi suatu yang sangat penting karena terkait dengan kepercayaan masyarakat kepada pemegang dan pelaksana amanah yang sudah diberikan kepada aparat birokrasi sebagai pelayan public. Merujuk pada kasus-kasus yang diberitakan oleh media massa akhir-akhir ini seperti masalah penyalahgunaan wewenang, korupsi, diskriminasi pelayanan, dan lain sebagainya sedikit banyak masih menunjukkan kelemahan birokrasi dalam melaksanakan pelayanan public.

Dalam memahami etika pelayanan public ini ada dua pendekatan yang harus diperhatikan, yaitu; *Pertama*. Pendekatan *teleologi* yang mendasarkan diri pada apa yang baik dan buruk atau apa yang seharusnya dilakukan oleh pejabat public. Pendekatan *teleologi* memiliki acuan utama, nilai kemanfaatan yang diperoleh, yakni baik atau buruknya dilihat dari konsekuensi keputusan atau tindakan yang diambil. Dalam konteks pelayanan public pendekatan *teleologi* mengenai baik dan buruk itu diukur antara lain dari pencapaian sasaran kebijakan public. Pendekatan ini bermuara pada cara mengembangkan kebaikan bagi diri pejabat public dan nilai guna atau mengusahakan yang terbaik dalam memberikan pelayanan untuk public. Akan tetapi sayangnya, dalam implementasinya pendekatan ini sulit terjadi mengingat system kerja birokrasi yang terlalu kaku, prosedural, dan harus sesuai dengan petunjuk-petunjuk yang telah ditetapkan, sehingga meskipun ada kemauan pejabat public untuk mengembangkan diri dalam memberikan

pelayanan yang terbaik, tetapi karena tidak ada ketentuan, petunjuk atau perintah atasan sebagai dasar atau pegangan bertindak, maka model pendekatan ini menjadi sulit terwujud. *Kedua*. Pendekatan *deontologi* yang mendasarkan diri pada prinsip-prinsip moral yang harus ditegakkan karena kebenaran yang ada dalam dirinya dan tidak terkait dengan akibat atau konsekuensi dari keputusan yang diambil. Pendekatan ini berlandaskan pada nilai-nilai moral yang mengikat. Namun dalam implementasinya, memasukkan nilai-nilai moral ke dalam manajemen pelayanan public merupakan upaya yang tidak mudah, karena harus merubah pola pikir yang sudah lama menjiwai aparat birokrasi, meskipun semua itu sangat tergantung pada aparat birokrasi itu sendiri. Jika kewajiban moral ini dapat melembaga dalam diri pejabat public dan masyarakat, maka birokrasi kita patut menjadi teladan. Mereka tidak akan melakukan sesuatu yang merugikan negara dan masyarakat, seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme.⁴⁸

Ada tiga corak landasan etika sebagai pedoman etika pelayanan public yang harus dibangun dan diterapkan dalam setiap transaksi pelayanan public antara aparat birokrasi dengan masyarakat yang selama ini masih sulit dirasakan, di antaranya; 1) *Keindahan*, yaitu berusaha menciptakan pelayanan public itu menjadi sesuatu yang menyenangkan bagi masyarakat, tidak berbelit-belit dalam memberikan pelayanan dan pelayan public harus tampil dengan penuh keramahan dan simpatik terhadap permasalahan atau kepentingan masyarakat yang minta dilayani. 2) *Persamaan*, yaitu pelayanan public tidak boleh menutup akses pelayanan yang semestinya diterima oleh masyarakat selama masyarakat tersebut memang memiliki hak untuk menikmatinya. 3) *Keadilan*, yaitu pelayanan public tidak boleh bersikap diskriminasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Status sosial, kolega, maupun hubungan kekeluargaan tidak boleh dijadikan sebagai pertimbangan untuk memprioritaskan pemberian pelayanan publik.⁴⁹

⁴⁸Soesilo Zauhar, *Reformasi Administrasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), 77.

⁴⁹Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), 33.

Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan semangat dan cita-cita reformasi birokrasi, maka aparat birokrasi harus memosisikan diri sebagai abdi masyarakat (*pamong praja*) dengan tetap memegang teguh prinsip etika dalam memberikan pelayanan public, khususnya ketiga corak landasan etika tersebut di atas yang masih dirasakan masyarakat belum maksimal dijalankan oleh aparat birokrasi public di tanah air tercinta ini, sehingga dengan demikian tercipta birokrasi yang bersih dan berwibawa sesuai dengan harapan masyarakat.

Dalam sistem birokrasi (terutama terkait dengan pelayanan publik) di Indonesia, di antara beberapa bentuk *patologi* birokrasi, perlakuan diskriminasi dalam pelayanan merupakan salah satu yang masih sering ditemui oleh masyarakat ketika menerima pelayanan, khususnya bagi masyarakat yang berasal dari golongan bawah. Diskriminasi dalam pemberian pelayanan publik. Persepsi antara masyarakat pengguna jasa dan aparat birokrasi mengenai jenis dan kualitas pelayanan publik seringkali belum mencapai titik temu. Kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang efisien, transparan, pasti, dan adil belum sepenuhnya dipahami oleh aparat birokrasi. Dalam banyak hal, diskriminasi dalam pelayanan publik sering dialami oleh kelompok marginal dalam masyarakat, seperti kelompok miskin dan minoritas, padahal prinsip pelayanan publik itu ialah tidak memihak antara individu atau kelompok manapun. Pelayanan publik harus bersifat terbuka dan dikelola menurut sudut pandang masyarakat pengguna jasa sehingga menyiratkan hubungan yang dekat antara masyarakat pengguna jasa dan petugas pelayanan.

Perlakuan diskriminasi petugas terhadap pengguna jasa pelayanan tentu sangat mengganggu imaji penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam birokrasi di Indonesia terdapat tiga faktor utama penyebab diskriminasi dalam pelayanan publik; *Pertama*, faktor struktural, yaitu adanya sistem paternalisme dalam birokrasi. Paternalisme adalah sistem yang menempatkan atasan sebagai pihak yang sentral dalam birokrasi. Orientasi aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan lebih ditujukan kepada kepentingan pejabat atasan karena atasan memiliki kekuasaan

untuk memberikan perlindungan dan pekerjaan kepada bawahan. Tidak adanya pilihan pelayanan, pada akhirnya membuat masyarakat pengguna jasa menjadi tergantung kepada aparat birokrasi sebagai pelaksana tunggal pelayanan. Dari keadaan ini kemudian diskriminasi itu muncul karena petugas berhak menentukan siapa yang akan dilayaninya.

Kedua, faktor kultural, yaitu adanya ikatan kekerabatan untuk mendahulukan lingkungan terdekat. Dalam masyarakat Indonesia, kewajiban pertama-tama adalah memperhatikan saudara terdekatnya, trah, atau sesama etniknya. Penolakan diartikan sebagai pengingkaran terhadap kewajiban tradisional, tetapi menuruti permintaan berarti pengingkaran terhadap norma-norma hukum yang berlaku. Budaya nepotisme juga turut memberikan sumbangan terhadap perlakuan diskriminatif dalam pelayanan publik. Masyarakat yang memiliki status sosial tertentu (orang berada, non pribumi, pejabat) memperoleh pelayanan yang berbeda daripada masyarakat yang lain (orang miskin, orang desa). Pemahaman moral dan etika yang dimiliki oleh aparat birokrasi dalam proses pelayanan publik masih minim karena kinerja pelayanan lebih diutamakan untuk kepentingan primordial daripada kepentingan rakyat.

Ketiga, faktor ekonomi. Rendahnya tingkat penghasilan seorang petugas memaksa petugas pelayanan untuk mencari alternatif sumber penghasilan yang lain dengan jalan memberikan pelayanan lebih cepat kepada pengguna jasa dengan imbalan tertentu. Pada sisi yang sama masyarakat memanfaatkan kondisi ini untuk mendapatkan pelayanan yang cepat.⁵⁰

Namun apapun alasan atau faktor penyebab seorang petugas pelayanan bersikap diskriminasi dalam memberikan pelayanan kepada para pengguna jasa, jelas itu merupakan pelanggaran terhadap etika pelayanan publik. Etika pelayanan publik merupakan suatu cara dalam melayani (membantu menyiapkan, mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan, dan permasalahan) masyarakat atau public dengan menggunakan kebiasaan-

⁵⁰Agus Dwiyanto dkk., "Diskriminasi Dalam Pemberian Pelayanan Publik", dalam *Policy Brief* (Yogyakarta: PPS UGM, 2000), 2.

kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik. Dalam suatu organisasi publik, wujud dari etika pelayanan ini dapat dilihat dari sikap ramah, tutur kata yang halus, sopan santun, sikap adil dari para pegawai administrasi ketika memberikan pelayanan kepada siapapun yang minta dilayani tanpa memandang status sosial atau hubungan sosial.

Membicarakan etika dalam pelayanan public adalah bagaimana mengaitkan keduanya, antara gagasan-gagasan dalam pelayanan public seperti efektivitas dan efisiensi, produktivitas, akuntabilitas, responsivitas serta transparansi menjadi kajian etika pada tataran praktis dengan gagasan-gagasan dasar etika mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk sehingga dapat menjelaskan hakekat pelayanan public. Perubahan etika dalam pelayanan public menjadi suatu yang sangat penting karena terkait dengan kepercayaan masyarakat kepada pemegang dan pelaksana amanah yang sudah diberikan kepada aparat birokrasi sebagai pelayan public. Merujuk pada kasus-kasus yang diberitakan oleh media massa akhir-akhir ini seperti masalah penyalahgunaan wewenang, korupsi, diskriminasi pelayanan, dan lain sebagainya sedikit banyak masih menunjukkan kelemahan birokrasi dalam melaksanakan pelayanan public.

Sementara dalam tinjauan corak moralitas, posisi normatif yang harus diikuti oleh setiap pelayan publik terdiri dari dua, yaitu moral individu dan kolektif. Moral individu mensyaratkan bahwa dalam hubungan dengan orang lain seseorang harus mengikuti norma-norma etis dan melaksanakan kewajiban-kewajiban sebagai pertanggungjawaban antarmanusia. Sedangkan moral kolektif terbentuk karena tergabungnya pertanggungjawaban di dalam suatu kelompok sehingga proses tindakan-tindakan etis yang terwujud ini terbentuk karena persetujuan di antara individu-individu yang terdapat di dalamnya. Bagi orang-orang yang menjalankan tugas negara, sudah kita lihat bahwa mereka memikul kewajiban moral dari orang-orang yang mendelegasikan kewenangannya dan juga dari orang-orang yang akan terpengaruh oleh keputusan-keputusan yang diambilnya. Ini berarti bahwa pegawai negeri

memiliki kewajiban yang berasal dari tiga macam otoritas yang berbeda-beda: individu atau kelompok yang terpengaruh oleh aktivitas-aktivitas mereka; sumber-sumber yang mendelegasikan wewenang kepadanya; dan perumus kerangka konstitusional di mana aktivitas-aktivitas negara berjalan. Menjadi jelas bahwa seorang pegawai negeri secara individu punya kewajiban moral terhadap setiap warga negara untuk memberikan pelayanan publik sebaik-baiknya.

Sementara, secara kolektif dia punya kewajiban moral yang bersifat prosedural kepada atasan atau kepada negara dan sekaligus para perancang undang-undang. Moralitas yang dituntut darinya memiliki aspek individu dan kelompok. Seorang pejabat yang bulas mungkin masih bisa diterima sebagai orang yang mentaati nilai-nilai moral karena ternyata ia bisa menyesuaikan diri dalam kelompok kerja yang baik sehingga tindakan-tindakan organisasinya cukup memenuhi nilai-nilai etis dan seorang pejabat yang hatinya tulus mungkin saja akan terseret kepada tindakan-tindakan menyimpang bila orang-orang dalam kelompoknya sudah terbiasa untuk menyelewengkan jabatan. Sebaliknya, sistem yang buruk mungkin masih bisa terhindar dari penyalahgunaan wewenang apabila individu-individu yang bekerja di dalamnya punya kesadaran moral dan integritas yang tinggi, baik yang tertuang dalam aturan, seperti kode etik, maupun yang tidak tertuang, seperti keyakinan-keyakinan dalam diri individu yang didasarkan aspek keagamaan atau adat-istiadat.

D. Penutup

Hidup sebagai warga negara tidak akan terlepas dari pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur pemerintah sebagai pelayan publik, baik yang menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, kesejahteraan sosial, listrik, gizi, kebutuhan pangan pokok, dan masih banyak lagi yang lainnya. Sedangkan untuk mengatur perilaku aparatur publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah telah membuat kode etik bagi aparatur publik sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No.8 tahun 1974 yang menyebutkan "Pegawai Negeri Sipil mempunyai kode etik sebagai pedoman sikap, tingkah laku,

dan perbuatannya. Kode etik pada dasarnya yang merupakan salah satu kriterium profesionalisme, yang berarti tanpa adanya kode etik maka sekumpulan tenaga-tenaga yang menganggap diri sebagai tenaga profesi pada hakikatnya belum memenuhi syarat.

Namun demikian, keberadaan pelayanan publik ini seringkali dikeluhkan warga negara karena kualitasnya tidak sesuai dengan yang diharapkan, baik terkait dengan aspek proses maupun produknya. Terkait dengan proses, para pengguna jasa pelayanan seringkali mengeluh mengenai rumit dan mahal nya harga pelayanan, sementara masyarakat juga seringkali mengalami kesulitan untuk memperoleh akses terhadap pelayanan publik, dan kalau pun diberikan pelayanan, dalam beberapa kasus masyarakat mendapatkan perlakuan pelayanan yang kurang memuaskan dan menyenangkan dari para pemberi pelayanan.

Daftar Pustaka

- Agus Dwiyanto dkk, *Diskriminasi Dalam Pemberian Pelayanan Publik*”, dalam *Policy Brief* (Yogyakarta: PPS UGM, 2000)
- A.W. Wijaya, *Etika Administrasi Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 1999)
- Burhan Bungin, *Analisa Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003)
- Burhannudin A. Tayibnapi, *Administrasi Kepegawaian: Suatu Tinjauan Analitik* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1995)
- Desi Fernanda, *Etika Organisasi Pemerintahan: Bahan Ajar Diklat Prajabatan Golongan III* (Jakarta: LAN RI, 2003)
- Hassan Shadily (peny), *Enklopedi Indonesia* (Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, t.t)
- Lexi J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2007)
- Maslina, *Konsep Etika Komunikasi Islam Menurut Jalaluddin Rakhmat* (Banjarmasin: Antasari Press, 2006)
- Robert R. Mayer dan Ernest Greenwood, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial* (Jakarta: Pustekom Dikbud, 1984)
- Soesilo Zauhar, *Reformasi Administrasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 1996)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974
- Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2001)