

MEMAHAMI ETIKA BIROKRASI PUBLIK: SEBUAH DIAGNOSIS INSTITUSIONAL

Oleh:
Gabriel Lele

Abstract

This article investigates the problem of public service ethics from an institutional optic. This is an alternative way of looking at ethics other than a cultural approach. While acknowledging that ethics roots in culture, this article argues that ethics is institutionally embedded and can therefore be institutionally engineered. Since public service ethics is an integral part of a social contract between a government and its citizens, this article recommends the implementation of a contract-like mechanism to improve ethics in public service delivery. Citizen's charter is among the alternatives for such purpose as citizens can control their government and hold it accountable in process of service delivery.

Key words: ethics, public service, control, citizen's charter

PENDAHULUAN

Salah satu dimensi administrasi publik yang belakangan ini menyedot perhatian banyak pihak adalah etika (Gow 2005; Lewis 2003). Sentralitas isu tersebut berkaitan dengan dua kondisi yang saling bertolak belakang. Di satu sisi, etika birokrasi merupakan bagian integral dari sebuah kontrak sosial antara pemerintah dengan masyarakat pengguna layanan. Kontrak sosial tersebut sekaligus menjadi elemen pokok yang menyangga bangunan besar bernama negara. Di sisi lain, tidak sulit menemukan sejumlah persoalan yang menunjukkan bagaimana kontrak sosial yang begitu penting itu telah diabaikan, atau bahkan dilanggar, dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik. Pada titik yang paling ekstrim, terjadi pembalikan logika yang merusak filosofi dasar kontrak sosial yang ditandai oleh kekaburan definisi atas siapa yang seharusnya menjadi pelayan dan siapa yang semestinya dilayani. Dalam prakteknya, pemerintah sebagai pihak yang harus memberikan pelayanan justru lebih memosisikan dirinya sebagai pihak yang

harus dilayani.

Ketegangan antara tuntutan normatif serta realitas empiris tersebut menimbulkan beberapa pertanyaan klasik yang telah menjadi pemicu diskusi sejak lama. Mengapa etika birokrasi sangat sulit ditegakkan? Apa saja faktor penyebabnya? Bagaimana membenahinya?

Tulisan ini akan mencoba pertanyaan di atas. Fokusnya diletakkan pada diagnosis institusional dalam menjelaskan persoalan defisit etika di lingkungan birokrasi publik. Berdasarkan diagnosis institusional, tulisan ini akan merekomendasikan pendekatan institusional dalam upaya menciptakan dan menegakkan etika di lingkungan birokrasi publik.

ETIKA SEBAGAI PERSOALAN STRUKTURAL

Etika berbeda dari moral walaupun keduanya tidak bisa dipisahkan secara tegas. Etika berkaitan dengan prinsip-prinsip nilai

yang menuntun interaksi seseorang dengan pihak lain. Dengan kata lain, etika berurusan dengan hubungan interpersonal (interpersonal conduct). Sedangkan moral berkaitan dengan prinsip-prinsip nilai yang menuntun perilaku seseorang dalam hubungan dengan integritas personalnya (Shafritz 1998:797). Secara tegas, van Wart (1998:316) menyatakan "ethics is doing the right thing, that is, acting on right values".

Di dalam tulisan ini, etika dimaknai secara luas sebagai nilai-nilai ideal yang seharusnya dijadikan dasar dalam penyelenggaraan urusan publik. Dalam artian ini, etika berkaitan dengan aspek-aspek perilaku yang baik seperti akuntabel, responsif, transparan, bebas KKN, netral, tidak diskriminatif, sopan, dan nilai-nilai lainnya. Nilai-nilai tersebut tidak saja dianggap baik oleh hampir semua orang, tetapi juga memiliki relevansi yang kuat dengan watak praktek penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia yang justru sangat bertolak belakang.

Karena mengatur nilai-nilai ideal, etika mengandung benih-benih konflik. Apa yang baik menurut seseorang belum tentu baik menurut orang lain. Apalagi terdapat paling tidak 4 jenis atau hirarki etika yakni etika individual atau moralitas personal, etika profesi, etika organisasi, dan etika sosial (Shafritz dan Russell 1997:607-8). Di dalam prakteknya, keempat jenis etika tersebut seringkali berseberangan atau bahkan bertabrakan. Misalnya, nepotisme atau favoritisme dalam pelayanan publik adalah bentuk pelanggaran etika profesi maupun etika organisasi, tetapi dari sisi etika sosial bisa dibenarkan. Demikian halnya dengan korupsi atau kolusi. Pertentangan-pertentangan semacam ini menjadikan etika sebagai isu yang kompleks, sarat nilai, dan oleh karenanya,

membutuhkan pendekatan yang hati-hati dalam upaya memahaminya (Gow 2005).

Dalam konteks birokrasi publik, isu etika semakin mengemuka karena munculnya berbagai kesenjangan sebagaimana di-singgung pada awal tulisan ini. Lebih dari itu, terdapat kecenderungan di lingkungan birokrasi untuk mengembangkan etika profesi ala birokrasi yang tidak saja berbeda tetapi juga bertentangan dengan nilai-nilai etika sosial dan moralitas individual. Seorang aparat birokrasi bisa menjadi korup karena etika profesi di tempat kerjanya mengharuskan demikian. Hanya segelintir orang yang bisa menghindari tirani struktural tersebut dengan resiko dianggap tidak loyal terhadap organisasi dan teman sejawat, dan oleh karenanya, dianggap tidak profesional.

Paparan ini menjadi pengantar untuk mendiagnosis akar penyebab munculnya defisit etika dalam birokrasi pelayanan publik. Berbagai cara pandang yang berkembang selama ini dapat dikelompokkan ke dalam dua perspektif utama, yakni perspektif kultural dan perspektif struktural (Quill 2008; Carr 1999; Levine, Peters dan Thompson 1990:191). Dalam dikotomi Gow (2005:4), perspektif kultural bersifat "aspirational" sedangkan perspektif struktural bersifat "legally enforceable".

Dalam pandangan perspektif kultural, persoalan etika erat berkaitan dengan budaya suatu masyarakat yang ciri-cirinya dapat dilacak pada atribut-atribut behavioral para individu di dalam masyarakat tersebut. Dengan demikian, akar penyebab defisit etika dapat ditemukan pada karakter nilai dan perilaku masing-masing pribadi aparat birokrasi untuk selanjutnya diintegrasikan dan dibuat generalisasi. Dalam pandangan perspektif ini, terdapat

banyak atribut personal yang bertentangan dengan etika pelayanan publik. Perspektif ini juga merekomendasikan pendekatan kultural melalui rekayasa internal atas atribut-atribut personal seseorang dalam upaya menegakkan etika.

Perspektif ini memiliki beberapa kelemahan mendasar. Kelemahan pertama berakar pada asumsi bahwa setiap individu memiliki bawaan untuk “tidak beretika”. Persoalan defisit etika pelayanan publik, oleh karena itu, merupakan agregasi dari berbagai atribut individual. Semakin tinggi tingkat defisit etika pelayanan menunjukkan semakin luasnya penguasaan arena-arena pelayanan publik oleh individu-individu dengan atribut-atribut personal yang tidak beretika tadi.

Kelemahan kedua dari perspektif kultural adalah diabaikannya variabel-variabel eksternal yang sebenarnya memiliki pengaruh signifikan terhadap proses pembentukan nilai dan perilaku seseorang. Dengan kata lain, individu dianggap beroperasi secara independen dalam kesehariannya. Asumsi ini mungkin saja berguna dalam proses pengembangan argumen struktural tetapi tidak memiliki akar sosial yang kuat. Dunia birokrasi pelayanan adalah dunia struktural dan individu harus bekerja dalam dan dengan payung struktural tersebut.

Kelemahan yang lebih serius terletak pada cara memandang etika sebagai persoalan “aspirational”. Masalah etika, dengan kata lain, merupakan pilihan dan dikembalikan kepada masing-masing individu. Artinya, bahkan ketika seseorang memasuki ruang publik yang mengharuskan tanggung jawab publik, seseorang diberi kebebasan untuk tunduk pada nilai-nilai etika atau justru melanggarnya. Cara pandang yang demikian tidak akan bermasalah

dalam interaksi antar individu secara sukarela. Ini berbeda dengan konteks penyelenggaraan pelayanan publik yang melibatkan kontrak sosial. Dalam konteks seperti ini, etika bukanlah sesuatu yang “aspirational” tetapi “legally enforceable”. Dengan kata lain, etika merupakan keharusan, bukan pilihan.

Kritik terhadap kelemahan perspektif kultural di atas memunculkan perspektif alternatif yang dikenal dengan perspektif struktural. Argumen pokoknya adalah bahwa nilai dan perilaku seseorang bukanlah sesuatu yang bersifat inheren, melainkan ‘produk olahan’ dari interaksi setiap individu dengan lingkungannya. Lingkungan dimaksud bisa berupa lingkungan fisik, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya. Tidak jarang orang yang tadinya baik menjadi sangat korup ketika menempati posisi tertentu di dalam struktur birokrasi. Sebaliknya, tidak sedikit juga orang yang sebelumnya memiliki bawaan korup berubah menjadi baik ketika berada di dalam struktur tertentu. Artinya, variabel struktural merupakan determinan penting bagi proses pembentukan nilai atau perilaku, bahkan kepribadian, seseorang. Oleh karena itu, persoalan defisit etika di dalam birokrasi pelayanan publik lebih merupakan persoalan struktural birokrasi ketimbang masalah kultural masing-masing individu yang bekerja di dalamnya. Implikasinya, upaya pelacakan terhadap akar penyebab defisit etika maupun langkah-langkah pembenahannya harus merujuk pada struktur atau sistem birokrasi di mana seseorang itu bekerja.

Alur argumen yang demikian tidak secara otomatis mematikan perspektif kultural. Keduanya dapat dipadukan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih komprehensif (Argyriades 2006: 164-165). Men-

dewakan perspektif struktural sama berbahayanya dengan menolak penjelasan kultural. Sebaliknya, memuja determinisme kultural adalah sebuah bentuk imperialisme metodologis yang menggeneralisasi nilai dan perilaku individu yang pada akhirnya justru kehilangan daya preskriptif.

Kendati demikian, tulisan ini berargumen bahwa perspektif struktural memiliki kelebihan dibandingkan perspektif kultural dalam memahami masalah defisit etika. Pertama, penjelasan struktural lebih sensitif terhadap variasi nilai dan perilaku aparat birokrasi pelayanan publik. Argumen bahwa semua orang pada dasarnya 'tidak beretika' atau amoral adalah asumsi yang mereduksi eksistensi manusia sebagai insan beradab. Jika ditelusuri lebih serius, akan ditemukan variasi nilai dan perilaku yang sangat beragam di dalam birokrasi publik itu sendiri. Variasi tersebut akan semakin kelihatan ketika persoalan etika birokrasi pelayanan dipotret secara lebih dalam berdasarkan aspek etika tertentu. Misalnya, dari sisi akuntabilitas publik dan transparansi – dua nilai penting yang menjadi bagian integral dari etika prosedural birokrasi pelayanan – birokrasi pelayanan di era reformasi telah mencatat sejumlah kemajuan penting dibandingkan dengan birokrasi pelayanan di era Orde Baru (Tan 2006; World Bank 2007). Penjelasan kultural niscaya akan menyimpulkan bahwa variasi tersebut disebabkan karena individu-individu birokrasi di era reformasi lebih memiliki atribut-atribut personal yang beretika ketimbang aparat birokrasi di era Orde Baru. Penjelasan seperti itu cenderung tautologis dan mengaburkan hubungan sebab akibat. Apalagi, dalam kenyataannya, sebagian besar aparat birokrasi pelayanan di era reformasi

adalah juga mereka yang berasal dari rezim sebelumnya. Oleh karena itu diperlukan penjelasan alternatif dengan diagnosis yang lebih mengakar sehingga bisa dihasilkan preskripsi kebijakan yang lebih rasional.

Kedua, perspektif struktural menawarkan preskripsi kebijakan yang relatif dapat ditindaklanjuti melalui rekayasa berbagai struktur insentif – penghargaan maupun hukuman – untuk menciptakan lingkungan yang mampu mempromosikan etika sehingga “memaksa” seseorang untuk tunduk pada norma-norma etika. Dalam berbagai literatur, preskripsi ini lebih dikenal dengan rekayasa kelembagaan (*institutional engineering*). Melalui rekayasa aturan main, norma, atau prosedur operasi standar tertentu, rekayasa kelembagaan mampu menciptakan “bias” yang signifikan atas atribut-atribut bawaan seorang aparat birokrasi. Jelasnya, seseorang yang memiliki bawaan “tidak beretika” bisa dipaksa untuk menjadi beretika dalam menjalankan tugasnya sebagai aparat penyelenggara pelayanan jika aturan main, norma atau prosedur operasi standar mengharuskannya demikian. Sebaliknya, seorang aparat yang bermoral sekalipun potensial untuk berperilaku tidak etis jika bekerja di dalam sebuah struktur atau sistem birokrasi dengan aturan main, norma, dan prosedur operasi standar yang bertentangan dengan nilai-nilai etika.

PENTINGNYA REKAYASA KELEMBAGAAN

Secara sederhana, rekayasa kelembagaan dapat dipahami sebagai proses mendesain aturan main, norma, atau kebiasaan formal maupun informal yang akan digunakan sebagai referensi dalam interaksi antar individu. Aturan main, norma atau kebiasaan dimaksud

terutama mengatur apa yang boleh dan apa yang dilarang untuk dilakukan oleh masing-masing individu dalam interaksinya dengan pihak lain. Adanya perangkat kelembagaan tersebut akan menciptakan keteraturan, kepastian, dan stabilitas karena setiap aktor dituntun oleh pedoman yang sama dalam proses in-teraksinya. Jika terjadi konflik dalam proses interaksi tersebut, maka upaya penyelesaiannya pun harus merujuk pada aturan main yang telah dibuat.

Dalam konteks pembenahan etika di lingkungan birokrasi, rekayasa kelembagaan terutama diarahkan untuk secara tegas memisahkan ruang privat dari ruang publik. Defisit etika muncul terutama ketika sekat-sekat pembatas antara ruang privat dan ruang publik dapat dengan mudah diterabas atau bahkan dianggap tidak ada sama sekali. Kerentanan atau bahkan absennya sekat pembatas tersebut memicu terjadinya privatisasi ruang publik di satu dan publikasi kepentingan privat di sisi lain. Inilah sesungguhnya esensi korupsi dalam pengertian luas atau perusakan, baik dalam aspek finansial sebagaimana umum ditemukan maupun pada aspek moral dan sosial.

Di samping menciptakan batas-batas yang jelas antara ruang publik dan ruang privat, rekayasa kelembagaan juga diarahkan untuk menciptakan struktur insentif yang fasilitatif di satu sisi dan prohibitif di sisi lain. Artinya, terdapat aspek-aspek perilaku yang diberi penghargaan dan aspek-aspek perilaku yang diberi hukuman. Sekedar menghadirkan aspek fasilitatif memiliki resiko ketika semua aktor berlomba-lomba untuk memperebutkan penghargaan hingga seringkali melupakan rambu-rambu yang harus ditaati. Sebaliknya, penekanan pada aspek prohibitif membuat

rekayasa kelembagaan kehilangan spirit aslinya dalam kaitan dengan upaya memanipulasi energi dan atribut positif seseorang. Rekayasa yang demikian cenderung menimbulkan frustrasi bagi para aparat birokrasi pelayanan publik yang selanjutnya cenderung mengambil sikap 'menghindar' atau bahkan pasif. Oleh karena itu, kedua aspek rekayasa kelembagaan itu harus diperhatikan secara seimbang.

Berangkat dari diagnosis yang demikian, terdapat beberapa agenda rekayasa kelembagaan yang bisa diterapkan dalam upaya menciptakan dan menegakkan etika aparat birokrasi publik. Levine, Peters dan Thompson (1990:191) berargumen bahwa aparat birokrasi publik adalah orang-orang yang memiliki kelemahan layaknya individu lain di luar birokrasi. Untuk mencegah perilaku-perilaku yang bertentangan dengan nilai-nilai etika sekaligus memastikan bahwa nilai-nilai etika dijadikan referensi bagi aparat dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, maka diperlukan mekanisme monitor dan kontrol eksternal. Monitor dan kontrol tersebut bisa dilakukan oleh lembaga legislatif, lembaga independen yang khusus dibentuk untuk tujuan monitoring dan kontrol, atau masyarakat secara umum. Adanya kontrol eksternal, apalagi jika disertai mekanisme penghukuman yang jelas, akan mampu mengendalikan perilaku birokrat yang tidak etis sehingga publik pengguna layanan pun bisa menikmati proses dan hasil pelayanan layaknya dalam sebuah proses transaksi pasar.

Pendapat senada disampaikan oleh Lewis (2003). Menurutnya mekanisme kontrol sangat diperlukan untuk mencegah muncul dan berkembangnya perilaku-perilaku yang tidak etis dan merugikan publik pengguna layanan. Mekanisme kontrol tersebut dapat berupa

prosedur operasi standar, pemeriksaan publik (public scrutiny), public disclosure, kontrol finansial dan personil yang ketat, dan publikasi informasi yang bisa diakses secara luas oleh publik sehingga menjadikan etika sebagai sebuah kebiasaan, nilai, atau norma rutin dalam proses penyelenggaraan pelayanan dan pemerintahan.

Secara lebih detail, Larbi (2001) mengembangkan sebuah kerangka kerja penegakkan etika yang disebutnya sebagai infrastruktur etika. Elemen-elemen kunci penegakkan etika, dalam pandangannya, adalah komitmen dan kepemimpinan politik, aturan hukum yang tegas, mekanisme akuntabilitas, kontrol masyarakat sipil yang efektif, adanya kode etik yang spesifik dan efektif, kondisi penyelenggara pelayanan, badan penegak etika serta sosialisasi etika yang sistematis. Beberapa elemen tersebut harus dijalankan secara serentak karena kelemahan pada salah satu aspek akan berpengaruh pada aspek-aspek yang lainnya. Sekali lagi, kontrol menjadi salah satu aspek penting dalam penegakkan etika.

Cara pandang preskriptif lain yang juga penting dan masih berkaitan dengan penegakkan kontrol adalah perlunya memperhatikan prinsip-prinsip "kontrak". Birokrasi adalah instrumen yang digunakan pemerintah dalam menjalankan kontrak sosial yang sudah dibuat 'secara alamiah' dengan masyarakat. Layaknya sebuah kontrak, harus ada minimal dua pihak yang memiliki kedudukan sederajat dengan hak dan kewajibannya masing-masing. Keluhan-keluhan yang berkaitan dengan masalah etika muncul terutama karena ketidakjelasan aransemen kontrak tersebut. Atas nama aturan, aparat birokrasi bisa menciptakan sejumlah

kerumitan birokratis yang bermuara pada mahal dan tidak jelasnya prosedur pelayanan. Krisis kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi terutama dipicu oleh lingkungan penyelenggaraan pelayanan yang seperti ini. Praktek-praktek KKN pun bisa dengan mudah tumbuh dan berkembang.

Di pihak lain, atas nama transparansi dan akuntabilitas publik, masyarakat yang menggunakan pelayanan birokrasi bisa dengan sewenang-wenang menyalahkan aparat birokrasi yang menyediakan layanan. Kondisi ini justru memicu aparat birokrasi untuk semakin birokratis dan lamban dalam memberikan pelayanan. Publik pun memberikan reaksi yang semakin keras, demikian seterusnya.

Rantai aksi-reaksi negatif ini muncul terutama karena ketidakjelasan aturan main yang membingkai hubungan antara birokrasi sebagai penyedia layanan dengan masyarakat yang menggunakan layanan. Kondisi seperti ini tidak saja ditemukan di Indonesia atau negara sedang berkembang lainnya, tetapi menjadi fenomena yang nyaris universal, walaupun dengan kualitas yang berbeda. Yang membuat perbedaan tersebut adalah kemampuan suatu negara untuk menciptakan aturan main yang dapat memberikan kejelasan atas hak dan kewajiban masing-masing pihak. Kejelasan dimaksud juga menjadi prasyarat penting bagi dilakukannya kontrol yang lebih efektif.

Untuk dapat memahami berbagai dilema, persoalan dan preskripsi yang didiskusikan sebelumnya, teori principal-agent menjadi rujukan yang penting. Teori ini menyatakan bahwa di dalam suatu interaksi, terdapat minimal dua pihak. Bertindak sebagai principal adalah pihak yang memiliki otoritas dan sumberdaya sedangkan agent adalah pihak

yang dipercayakan untuk mengelola otoritas dan sumberdaya tersebut untuk kepentingan principal. Dengan demikian, principal memilih agent yang harus bertanggung jawab kepadanya. Di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yang disebut principal adalah masyarakat dalam demokrasi langsung atau para politisi dalam demokrasi perwakilan sedangkan agent adalah pemerintah dan aparat birokrasi yang diberi otoritas dan sumberdaya untuk mewujudkan kepentingan publik. Agent (birokrasi) hanya dapat bertindak di dalam koridor yang sudah ditentukan oleh principal (masyarakat atau politisi), dan pelanggaran atasnya akan menyebabkan putusannya kontrak.

Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik, teori principal-agent mengharuskan aparat birokrasi untuk tunduk, patuh dan bertanggung jawab kepada para politisi dan masyarakat. Lebih dari itu, layaknya sebuah kontrak, aparat birokrasi harus memperhatikan nilai-nilai etika dalam menyelenggarakan mandat yang diberikan oleh para politisi atau masyarakat. Agar ini bisa tercapai, diperlukan mekanisme kontrol atau akuntabilitas. Mekanisme tersebut semakin penting mengingat seringkali birokrasi bertindak di luar koridor yang ditetapkan politisi atau masyarakat baik karena monopoli informasi dan keahlian maupun atas nama diskresi (Ward 2007:629-630).

Di Indonesia, mekanisme kontrol sangat sulit diterapkan karena adanya asimetri kekuasaan antara birokrasi pelayanan yang secara de facto menguasai sumberdaya dan informasi dengan politisi dan masyarakat yang secara de jure menjadi principal. Keunggulan struktural tersebut menjadi instrumen yang handal dalam menciptakan eksploitasi

memberi layanan terhadap pengguna layanan publik. Ketimpangan tersebut diperparah oleh absennya sebuah kontrak antara pengguna dan penyedia layanan tentang hak dan kewajiban masing-masing. Bahkan untuk konteks pelayanan publik di Indonesia selama ini, kontrak dimaksud bukanlah sesuatu yang penting jika tidak ingin mengatakan tidak relevan. Masing-masing pihak bekerja atas landasan asumsi yang tentu saja rawan manipulasi. Pihak pemberi layanan dapat saja menolak tanggung jawabnya sementara pengguna layanan cenderung hanya mengedepankan haknya atas layanan. Muara dari pertentangan tersebut adalah makin ruwetnya wajah pelayanan publik yang ditandai oleh perang klaim tanpa ujung pangkal yang jelas. Mekanisme kontrol sebagaimana didiskusikan sebelumnya juga tidak bisa ditegakkan.

Dengan memperhatikan berbagai kesulitan tersebut, selama ini terdapat sejumlah alternatif yang dikembangkan untuk memperbaiki etika serta kualitas pelayanan publik secara umum. Di antaranya adalah customer's charter, customer service standard, customer redress, quality guarantees, quality inspectors, customer complaint systems, ombudsman, competitive public choice systems, vouchers and reimbursement programs, customer information systems and brokers, competitive bidding, competitive benchmarking, privatisasi, serta contracting out atau outsourcing (Ratminto dan Winarsih 2005; Osborne dan Plastrik 1997). Salah satu kesamaan esensial yang terdapat pada berbagai modal pengaturan tersebut adalah bagaimana menciptakan keseimbangan antara logika demokrasi dengan logika pasar. Berbagai prinsip kerja pasar yang

memberikan posisi penting pada konsumen coba diintroduksi ke dalam mekanisme kerja birokrasi penyelenggara pelayanan demi perbaikan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik.

Di Indonesia sendiri, pemerintah selama ini sudah mengeluarkan beberapa perangkat regulasi yang sebagian semangat atau prinsipnya sama dengan berbagai alternatif di atas. Misalnya pengaturan tentang asas-asas pelayanan publik sebagaimana diatur melalui Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004. Keputusan tersebut mengatur bahwa pelayanan publik harus dilakukan berdasarkan asas transparansi, akuntabilitas, disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan pengguna layanan, partisipasi, kesamaan hak, serta keseimbangan antara hak dan kewajiban. Jika ditilik lebih dalam, nilai-nilai tersebut adalah bagian tak terpisahkan dari etika dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik. Artinya, jika nilai-nilai tersebut diterapkan secara konsisten, maka berbagai keluhan tentang maraknya penyelewengan dalam proses penyediaan pelayanan publik seperti perlakuan yang tidak adil, sikap aparat yang tidak tanggap, maraknya suap dan rentetan birokrasi, KKN, biaya yang mahal, atau prosedur yang berbelit-belit (Dwiyanto dkk 2002) tidak perlu muncul atau paling tidak bisa dihindari. Simpul persoalannya terletak pada bagaimana nilai-nilai tersebut ditegakkan dan ini berkaitan dengan isu penegakkan hukum.

Bagian berikut akan mendiskusikan penerapan citizen's charter sebagai salah satu alternatif untuk memperbaiki kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang dalam implementasinya terbukti telah membawa beberapa perubahan signifikan.

CITIZEN'S CHARTER SEBAGAI SEBUAH ALTERNATIF

Citizen's charter atau service charter muncul pertama kali di Inggris pada masa pemerintahan Perdana Menteri John Major (Falconer dan Ross 1999). Inovasi ini telah diikuti oleh banyak negara dalam penyediaan berbagai jenis layanan dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda. Terdapat empat dimensi utama yang ingin diwujudkan yakni kualitas, pilihan, standar, dan nilai (Wilson 1995). Dalam konteks itu, pemerintahan PM John Major (1996) bahkan mengharuskan setiap departemen pemerintah untuk merespon berbagai keluhan dari masyarakat secara tepat dan jelas dengan target waktu tertentu yang dijadikan salah satu standar penilaian kinerja, menyediakan informasi secara transparan, melakukan konsultasi publik secara regular dengan masyarakat luas tentang proses penyediaan layanan dan pengukuran kinerjanya, menyediakan mekanisme pelayanan komplain masyarakat, dan masih banyak lagi. Intinya, citizen's charter mengatur prosedur dan standar pelayanan baik dari sisi penyedia layanan maupun pengguna layanan. Pada tahap awalnya, implementasi citizen's charter tidak menghasilkan perubahan seperti yang diinginkan. Kendati demikian, kebijakan ini minimal telah secara signifikan mengubah karakter dan prosedur penyelenggaraan pelayanan menjadi sesuatu yang lebih sensitif terhadap kepentingan pengguna (masyarakat). Pada saat yang sama, publik sebagai pengguna layanan merasa lebih diberdayakan (Falconer et.al 1997). Perubahan tersebut merupakan prasyarat penting bagi perbaikan kualitas pelayanan, baik dari sisi proses maupun hasil. Peluang bagi munculnya perilaku-perilaku

yang tidak etis seperti tindakan semena-mena, pelayanan yang mahal dan lambat, suap, korupsi, dan ketertutupan juga menjadi lebih tertutup. Jika salah satu pihak merasa dirugikan dalam proses pelayanan, maka ada mekanisme penyelesaian konflik yang jelas.

Di Indonesia, beberapa daerah seperti Kabupaten Blitar, Kota Yogyakarta, dan Kota Solok sudah menerapkan citizen's charter. Belum ada evaluasi yang sistematis tentang sejauh mana implementasi kebijakan ini telah membawa perubahan yang mendasar bagi penyelenggaraan pelayanan publik. Paling tidak, secara prosedural telah ada perubahan perilaku di kalangan aparat birokrasi untuk lebih menghargai masyarakat sebagai konsumen yang menggunakan layanan.

Walaupun dianggap sebagai sebuah alternatif yang ideal untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik secara umum dan menegakkan etika secara khusus, implementasi citizen's charter hanya akan berhasil kalau memenuhi dua persyaratan minimal, yakni exit dan voice. Persyaratan exit berkaitan dengan adanya alternatif layanan dan penyedia layanan sehingga pengguna layanan mempunyai pilihan. Dari sisi ini, pelayanan yang selama ini disiapkan oleh pemerintah seringkali bekerja atas dasar monopoli. Misalnya, untuk pembuatan KTP, SIM atau paspor, masyarakat harus berhadapan dengan pemerintah sebagai penyedia layanan tunggal. Adanya monopoli otoritas dalam proses penyediaan layanan menjadi faktor penghambat serius bagi perbaikan pelayanan publik. Monopoli tersebut cenderung menimbulkan sikap aparat yang semena-mena, korup, dan menganggap diri dan institusinya sebagai lebih penting daripada masyarakat yang dilayani. Masyarakat yang diperlakukan tidak adil juga seringkali dipaksa

untuk menyuap aparat penyedia pelayanan untuk mendapatkan pelayanan dengan kualitas yang sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah.

Untuk jenis pelayanan lain di mana pemerintah tidak memiliki monopoli seperti pelayanan pendidikan atau kesehatan, mekanisme exit bisa bekerja. Jenis layanan ini secara inheren mengharuskan pemerintah untuk lebih memperhatikan pengguna layanan karena adanya alternatif, bahkan kompetitor, di luar pemerintah. Secara inheren, jenis layanan ini memaksa pemerintah untuk berkompetisi dengan penyedia layanan lain dari kalangan swasta maupun masyarakat.

Baik exit maupun voice menuntut hal yang sama, yakni adanya pertanggung-jawaban dari penyedia layanan kepada pengguna layanan. Hanya jika tuntutan tersebut dipenuhi maka tujuan kontrak sosial antara pemerintah dengan masyarakat yang berlangsung secara alamiah itu bisa tercapai. Inheren dalam pencapaian tujuan kontrak sosial tersebut adalah nilai-nilai etika, baik dari sisi proses maupun hasil penyelenggaraan pelayanan publik.

PENUTUP

Tulisan ini sudah mendiskusikan akar persoalan defisit etika serta alternatif untuk membenahinya. Tanpa menafikan pentingnya pendekatan kultural, tulisan ini berargumen bahwa pendekatan struktural menawarkan diagnosis yang cermat serta resep yang lebih ampuh dalam upaya memahami defisit etika birokrasi serta strategi penanganannya. Pendekatan struktural dipilih karena sesuai dengan karakter etika birokrasi yang berada pada ruang publik dan, oleh karenanya, bersifat sistemik. Melalui kaca mata struktural, tulisan ini sudah berargumen bahwa persoalan defisit

etika birokrasi berkaitan dengan lemahnya pengaturan dan implementasi nilai-nilai etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Akar dari berbagai kelemahan tersebut dijelaskan secara khusus dalam tulisan ini dengan menggunakan teori principal-agent.

Berangkat dari diagnosis tersebut, tulisan ini juga sudah mendiskusikan beberapa pilihan kebijakan yang berpusat pada isu rekayasa kelembagaan guna menciptakan "enabling environment" bagi aparat birokrasi untuk lebih memperhatikan nilai-nilai etika. Rekayasa kelembagaan dimaksud berusaha menciptakan aturan main yang "memaksa" secara hukum aparat birokrasi untuk lebih memperhatikan etika sambil pada saat yang bersamaan mengatur hak dan kewajiban masyarakat sebagai pengguna layanan. Rekayasa yang demikian sejalan dengan prinsip kontrak (sosial) yang juga menjadi fundamen penopang bangunan negara. Citizen's charter dapat menjadi alternatif kebijakan sebagaimana sudah diterapkan di beberapa daerah. Gaungnya akan lebih kuat jika ada unit-unit pelayanan pusat yang mampu melakukan hal yang sama, terutama unit-unit departemen pelayanan teknis yang selama ini menjadi sasaran kritik masyarakat seperti kantor pajak, bea cukai dan imigrasi. Hanya jika ada kontrak yang jelas yang mengatur hak dan kewajiban penyedia dan pengguna layanan, persoalan defisit etika dapat diatasi dan kualitas pelayanan publik secara umum bisa ditingkatkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Argyriades, Demetrios. 2006. Good Governance, Professionalism, Ethics and Responsibility. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 72, No. 2, hal. 155-170.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Carr, Frank. 1999. The Public Service Ethos: Decline and Renewal? *Public Policy and Administration*. Vol. 14, No. 1, hal. 1-16.
- Falconer, Peter K. dan Ross, Kathleen. 1999. Citizen's Charters and Public Service Provision: Lessons from the UK Experience. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 65, No. 3, hal. 339-351.
- Falconer, P.K., Ross, K. dan Conner, M.H. 1997. The Citizen's Charter: Empowering Users or Providers?, *Review of Policy Issues*. Vol. 3, No. 3, hal. 79-95.
- Gow, J.I. 2005. A Practical Basis for Public Service Ethics. Paper pada the Annual Conference of the Canadian Political Science Association Western University, London Ontario, June 2005
- Larbi, George, 2001. Assessing Infrastructure for Managing Ethics in the Public Service in Ethiopia: Challenges and Lessons for Reformers. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, No. 2, hal. 251-262.
- Levine, Charles, H. Peters, Guy, P. dan Thompson, Frank J. 1990. *Public Administration: Challenges, Choice and Consequences*, Illinois: Scott Foresman/

- Little.
- Lewis, Carol, W. 2003. Mini Symposium on Public Service Ethics: Introduction. *International Journal of Organization Theory and Behavior*. Vol. 6, No. 3, hal.402-404.
- Major, John. 1996. *The Citizen's Charter - Five Years On*, Cmnd 3370. London: HMSO.
- Osborne, David. dan Plastrik, Peter. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley.
- Quill, Lawrence. 2008. Ethical Conduct and Public Service: Loyalty Intelligently Bestowed. *The American Review of Public Administration*. Vol. 20, No. 10, hal. 1-10.
- Ratminto dan Winarsih, A.S. 2005. *Manajemen Pelayanan, Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Shafritz, Jay M. 1998. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Oxford: Westview Press
- Shafritz, Jay M. dan Russell, E.W. 1997. *Introducing Public Administration*. New York: Longman.
- Tan, P.G. 2006. Indonesia Seven Years After Suharto: Party System Institutionalization in A New Democracy. *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 28, No. 1, hal. 88-114.
- Van Wart, Montgomery. 1998. *Changing Public Sector Values*. New York: Garland Publishing.
- Ward, Robert C. 2007. The Outsourcing of Public Library Management: An Analysis of the Application of New Public Management Theories From the Principal-Agent Perspective, *Administration and Society*, 38(6), 627-648.
- Wilson, J. (ed.). 1995. *Managing Public Services: Dealing with Dogma*. London: Tudor.
- World Bank. 2007. *Governance Matters 2007: Worldwide Governance Indicators*. Washington, DC: the World Bank. Tersedia di <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/>

