

Citizen Charter: **Terobosan Baru dalam Penyelenggaraan Layanan Publik**

=====

Oleh: Karjuni Dt. Maani

ABSTRACT

Citizen Charter or public service contract is a new strategy in providing services to reach the values of participative, accountable, transparent and collaborative in public service. We know that implementation of public service contract in Indonesia is not understood by local policy maker yet. But, many local governments have successfully implemented contract of public service. It means that public service contract can be tool of creating public service mechanism better and it can be instrument to reform public bureaucracy in Indonesia. Citizen Charter is according to idea of good governance, so governance principles is collaborate of three sector in public service, such as local government, private sector and society.

Kata Kunci: *Citizen Charter, Public Service, Good Governance*

I. PENDAHULUAN

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa, dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pelayanan publik dalam konteks ini, memegang posisi penting, utamanya dalam konteks otonomi daerah, mengingat otonomi pada dasarnya bukan otonomi pemerintahan daerah namun lebih pada otonomi rakyat. Pelayanan publik adalah hak yang tertuang dalam UUD 1945, sebagai hak konstitusi yang harus dipenuhi oleh negara. Kualitas pelayanan publik merupakan persoalan riil yang langsung bersentuhan dengan kebutuhan masyarakat. Dalam kenyataannya, hak-

hak tersebut belum diperoleh masyarakat. Pemerintah sebagai aktor tunggal pemberi layanan memposisikan masyarakat sebagai *service customer* yang pasif, objek penerima layanan, lemah dan termarginalisasi, dengan membatasi keterlibatan warga negara dalam proses pelayanan, melalui peran dominan negara, mulai dari perencanaan, pengelolaan pegawai, pengarahan, pengkoordinasian, pelaporan, dan penganggaran dalam pelayanan. Konsepsi kepentingan publik sendiri dimaknai sebagai sesuatu penjelasan dari politik yang diekspresikan dalam aturan hukum. Sedangkan tanggungjawab kepentingan publik berada dalam konteks klien dan konsumen. Semua yang terjadi itu adalah kondisi pelayanan publik yang masih jauh dari tuntutan dan harapan masyarakat.

Fenomena tersebut memperlihatkan masih buruknya wajah pelayanan di berbagai bidang dan sektor publik. Pelayanan publik masih tidak efektif, tidak efisien, berbelit-belit, kurang profesional, prosedur tidak jelas, tidak ada kepastian waktu dan biaya, belum optimalnya pemanfaatan teknologi informasi, bersifat sektoral, pangkalan datanya lemah, rentan KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme), lemahnya partisipasi publik, tidak ada *reward* dan *punishment*, diskresi dalam pelayanan juga lemah. Survei yang dilakukan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM pada tahun 2007, membuktikan bahwa praktek penyelenggaraan pelayanan publik di kabupaten/kota di Indonesia masih penuh dengan ketidakpastian biaya, waktu dan cara pelayanan. Hal ini terjadi karena prosedur pelayanan tidak mengatur kewajiban penyelenggaraan pelayanan dan hak dari masyarakat sebagai pengguna. Prosedur cenderung mengatur hanya kewajiban warga ketika berhadapan dengan rezim pelayanan. Ketidakpastian ini cenderung mendorong warga untuk membayar suap dan pungli kepada petugas agar pelayanan bisa segera di peroleh. Akibatnya, suap dan pungli menjadi suatu fenomena yang semakin diterima dan dianggap wajar. Disamping ketidakpastian, masalah lain yang sering dijumpai dalam pelayanan adalah diskriminasi pelayanan atas hubungan pertemanan, afisiasi politik, etnis maupun agama. Bentuk lain yang memperlihatkan wajah buruk pelayanan publik, antara lain adalah orientasi pelayanan yang lebih kepada kepentingan pemerintah dan pejabat, bukan kepentingan

masyarakat. Prinsip *distrust* lebih mendasari sistem pelayanan bukan prinsip *trust*, sehingga prosedur yang ditetapkan bukan memfasilitasi tetapi untuk mengontrol perilaku, dan masih adanya tumpang tindih kewenangan pelayanan pada satuan birokrasi. Kondisi tersebut mengisyaratkan perlunya solusi bagi perbaikan kualitas dan kinerja pelayanan, disamping komitmen yang tinggi dari seluruh elemen *stakeholders* penyelenggaraan pelayanan publik. Faktor lain yang juga disinyalir menjadi penyebab buruknya kinerja pelayanan publik adalah kompleksnya struktur birokrasi pelayanan publik¹. Selama ini, birokrasi pelayanan publik sering tidak memiliki kewenangan yang memadai secara otonom untuk menyelesaikan proses pelayanan publik pada unit kerjanya.

Sehubungan dengan itu ada tiga masalah penting yang perlu disikapi dalam penyelenggaraan pelayanan publik pasca diberlakukannya otonomi daerah, yaitu: *Pertama*, besarnya diskriminasi pelayanan. *Kedua*, tidak adanya kepastian biaya, waktu, dan prosedur pelayanan. *Ketiga*, rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan layanan publik. Tidak sedikit warga masyarakat yang masih sering merasa dipersulit ketika berhubungan dengan birokrasi, kecuali jika mereka bersedia menyediakan dan membayar dana lebih. Berbeda dengan slogan dan janji-janji yang disampaikannya,

¹ Dwiyanto, Agus. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

dalam kenyataan kinerja layanan publik yang ditawarkan lembaga-lembaga pemerintah, umumnya sarat permasalahan, dan bahkan acapkali mengecewakan publik.

Dengan kondisi seperti ini maka manajemen pelayanan yang konvensional yang mengabaikan keterlibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pelayanan tidak dapat dipertahankan lagi. Keterlibatan warga dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan dapat menjamin proses pelayanan publik menjadi akuntabel dan mampu memenuhi aspirasi pelayanan masyarakat². Kalau ini terjadi maka legitimasi dan dukungan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah dengan sendirinya akan dapat diwujudkan.

Sekarang yang menjadi pertanyaan adalah sejauhmana kita bisa melibatkan masyarakat atau warga dalam penyelenggaraan layanan publik? Apakah warga dapat dilibatkan dalam keseluruhan proses pelayanan? Bagaimana caranya? Pertanyaan ini penting untuk didiskusikan karena keterlibatan warga dalam proses pelayanan sejauh ini masih amat terbatas. Seringkali muncul keraguan dikalangan para pejabat birokrasi pelayanan mengenai perlu-tidaknya keterlibatan warga dalam pelayanan. Asumsi bahwa warga tidak mengerti kebutuhannya dan pemerintah dan pejabatnya yang paling tahu mengenai kebutuhan masyarakat harus segera ditinggalkan. Dalam kenyataannya warga atau masyarakat adalah pihak yang paling

tahu mengenai apa yang mereka butuhkan. Sebagai pengguna pelayanan mereka bukan hanya mengerti apa yang dibutuhkan tetapi juga bagaimana kualitasnya. Oleh karena warga harus diberi ruang untuk ikut terlibat bukan hanya dalam proses kreasi tetapi juga dalam menentukan standar pelayanan yang diinginkan. Karena itu partisipasi masyarakat dalam proses dan manajemen pelayanan harus segera dibuka³. Dalam hal ini masyarakat harus diberi kesempatan untuk mengekspresikan kepentingannya dalam manajemen pelayanan kemudian pemerintah atau penyelenggara layanan harus menjadikan kepentingan publik tersebut sebagai kriteria utama dalam penyelenggaraan layanan publik.

Berkaitan dengan itu, apa pelayanan yang akan diselenggarakan dan bagaimana kualitasnya bukan menjadi monopoli pemerintah dan para pejabatnya untuk menentukan tetapi juga menjadi hak warga untuk ikut terlibat dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik. Warga perlu diberi kesempatan yang seluas-luasnya sejak dari penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan. Hanya dengan melibatkan mereka maka pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah akan menjadi responsif.

Pertanyaan berikutnya adalah apakah warga hanya dilibatkan dalam proses kreasi atau perlu juga dilibatkan dalam implementasi? Melibatkan warga dalam proses imple-

² Karjuni Dt. Maani. 2005. "Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Era Era Otonomi Daerah". *Demokrasi*, Vol, IV, No. 2, Oktober 2005.

³ Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B., 2003; *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Armonk: M.E. Sharpe.

mentasi atau penyelenggaraan pelayanan hanya akan dapat dilakukan kalau kita mampu merubah pemahaman kita mengenai peran warga apakah mereka itu adalah klien atau konsumen yang pasif atau mereka juga bisa berperan sebagai produsen atau setidaknya-tidaknya memiliki potensi untuk dilibatkan sebagai bagian dari aktor penyelenggara pelayanan. Pemerintah harus bisa merubah minsetnya dan menempatkan warga sebagai produsen yang potensial dan dapat diajak dalam berbagai proses penyelenggaraan pelayanan publik maka kemitraan dengan warga atau kelompok warga seperti masyarakat sipil dapat dilakukan. Kalau kemitraan seperti ini bisa dilakukan maka bukan hanya responsivitas dan akuntabilitas pelayanan menjadi semakin baik tetapi juga akan meningkatkan cakupan pelayanan. Kemitraan semacam ini sangat mungkin akan mendorong warga untuk mau mengeluarkan risorsis yang ada pada mereka untuk penyelenggaraan pelayanan.

Koproduksi hanya akan dapat berjalan dengan baik kalau masyarakat atau warga memiliki kapasitas yang memadai. Untuk bisa terlibat dalam proses penyelenggaraan dengan memainkan sebagian peran yang selama ini dimonopoli oleh pemerintah maka kelompok warga atau masyarakat harus memiliki risorsis dan kapasitas tertentu, yang seringkali tidak dimilikinya. Karena itu, misi utama pemerintah yang penting sebenarnya adalah bagaimana memberdayakan warga sehingga potensinya sebagai produsen bisa dikembangkan. Dengan demikian warga bisa memenuhi kebutuhannya sendiri atau setidaknya-tidaknya bisa bermitra dengan pemerintah untuk

menyelenggarakan pelayanan publik. Namun, untuk warga atau kelompok masyarakat tertentu yang memiliki kapasitas untuk melakukan koproduksi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah mesti harus membuka diri dan memfasilitasinya sehingga keterlibatan mereka dalam penyelenggaraan pelayanan publik bisa benar-benar optimal.

Pendekatan baru untuk melibatkan warga dan *stakeholders* dalam penyelenggaraan pelayanan publik telah dilakukan melalui maklumat pelayanan atau kontrak pelayanan. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) mengadopsi *citizen charter* dengan mengembangkan maklumat pelayanan, yaitu menetapkan suatu janji dari penyelenggara kepada pengguna tentang bagaimana pelayanan akan diselenggarakan. Sebagai sebuah janji, maklumat dibuat oleh penyelenggara tanpa melibatkan para pengguna atau pemangku kepentingan. Sedangkan seharusnya kita menerapkan kontrak pelayanan, yang merupakan hasil kesepakatan antara birokrasi pelayanan dengan warga pengguna dan para pihak yang berkepentingan lainnya tentang pelayanan apa yang akan diberikan, waktu, biaya, dan cara penyelenggaraannya. Dengan demikian kontrak pelayanan merupakan sebuah terobosan baru dalam penyelenggaraan layanan publik yang lebih partisipatif dan dapat memberdayakan masyarakat.

II. GOOD GOVERNANCE DAN PELAYANAN PUBLIK

Paradigma dalam membahas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh perkembangan pergeseran paradigma dari perspektif *state* menjadi

governance. Denhardt dan Denhardt⁴ (2003) melihatnya mulai dari *Old Public Administration*, *New Public Management* dan yang terakhir *New Public Service*. Sejalan dengan itu Tony Bovaird dan Elke Loffler⁵ juga mengemukakan tiga pendekatan dalam pelayanan publik, yaitu *Public Administration*, *Public Management* dan *Public Governance*. Dari beberapa pandangan dan pendekatan di atas, pada intinya memperlihatkan bahwa adanya pendekatan baru berupa pelayanan publik yang lebih demokratis, dan bertatakelola baik (*good governance*).

Keterkaitan antara konsep *good-governance* (tata pemerintahan yang baik) dengan konsep *public service* (pelayanan publik) sudah cukup jelas logikanya. Laporan Daniel Kaufman⁶, misalnya, dari hasil survai di ratusan negara menunjukkan bahwa unsur-unsur tata pemerintahan yang baik antara lain mencakup pemenuhan hak-hak politik warganegara, kemampuan negara untuk mengendalikan korupsi birokratis, membuat peraturan yang kondusif, dan yang tidak kalah pentingnya ialah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan publik dengan sebaik-baiknya. Berbagai pemahaman tentang tata pemerintahan yang baik sudah banyak didiskusikan. Misalnya, *Canada International Development Agency* (CIDA) telah mendefinisikan

tata pemerintahan yang baik sebagai cara dimana kekuasaan digunakan oleh pemerintah dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial di sebuah negara. Tata pemerintahan yang baik adalah penggunaan kekuasaan di semua tingkatan pemerintah secara efektif, jujur, kesamaan, transparan dan akuntabel. Ada empat karakteristik untuk menempatkan tata pemerintahan yang baik itu yaitu: *Pertama*, legitimasi dalam hal penerimaan otoritas kekuasaan publik, termasuk di dalamnya segala aturan, proses dan prosedur yang ada. *Kedua*, akuntabilitas publik terhadap kekuasaan dan legitimasinya dengan memperhatikan proses pemegang kekuasaan dan prosedur dari pembuatan kebijakan. *Ketiga*, manajemen yang efektif dalam dimensi teknis. Efektivitas menjadi hal penting dengan mengacu birokrasi publik yang berdaya dan efisien, dalam menentukan prioritas dan sumber daya publik. *Keempat*, ketersediaan informasi antara semua lini termasuk kelompok masyarakat sipil dan pemerintah untuk menilai efektifitas dari kekuasaan dan birokrasinya.

Ada sepuluh prinsip tata pemerintahan yang baik yang biasanya menjadi acuan bagi setiap pemerintah daerah di Indonesia: *Pertama*, partisipasi; mendorong seluruh masyarakat untuk mengekspresikan hak-haknya serta pandangannya dalam proses pembuatan kebijakan terutama berkaitan dengan kepentingan publik, secara langsung atau tidak langsung. *Kedua*, ketaatan hukum; menyadari penegakan hukum dimana kejujuran dan keadilan untuk semua, tanpa

⁴ *Ibid*

⁵ Bovaird, T. & Loffler, E. (ed.). 2003. *Public Management and Governance*. London: Routledge.

⁶ Kaufmann, Daniel. 2009. "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", *Policy Research Working Paper 4978*, The World Bank.

pengecualian, dengan menghormati hak-hak dasar umat manusia dan nilai-nilai yang ada di masyarakat. *Ketiga*, transparan; membangun kepercayaan antara pemerintah dan publik untuk mendapatkan akses informasi seluas-luasnya dengan jaminan informasi yang akurat. *Keempat*, kesamaan; menyediakan kesamaan kesempatan kepada semua anggota dari masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya. *Kelima*, responsif; meningkatkan sensitifitas aparatur pemerintahan terhadap aspirasi publik. *Keenam*, bervisi; mengembangkan wilayah berdasarkan visi dan strategi yang jelas dengan pelibatan partisipasi masyarakat dalam semua proses pembnagunan sehingga mereka memiliki rasa kepemilikan dan tanggung jawab terhadap kemajuan wilayahnya. *Ketujuh*, akuntabilitas; meningkatkan akuntabilitas dari pembuat keputusan dengan melibatkan semua aspek kepentingan publik. *Kedelapan*, supervisi; meningkatkan dukungan supervisi dalam operasional pemerintahan dan implementasi dari pembangunan dengan melibatkan sektor privat dan masyarakat umum. *Kesembilan*, efisiensi dan efektivitas; memberi jaminan pelayanan publik dengan memanfaatkan semua sumber daya yang ada dengan secara optimal dan tanggung jawab. *Kesepuluh*, profesional; meningkatkan kapasitas dan watak moral dari aparatur pemerintah sehingga mereka dapat menyediakan dan memberikan pelayanan yang mudah, cepat dan akurat.

Dengan demikian, dalam konteks *good governance*, pelayanan publik memang lebih menekankan pada “*of the people, by the people,*

and for the people”. Esensi ini mengindikasikan bahwa legitimasi otoritas administrator publik datang dari warga. Warga memberikan otoritas formal untuk mengelola program-program di sektor publik dan mengalokasikan sumber-sumbernya. Karenanya, pelayanan publik dalam perspektif demokratis (*good governance*) ini adalah pelayanan kepada warga negara, sebagai *titik kompromi* nilai-nilai (*values*) dan norma-norma (*norms*) yang hidup, berkembang, dan diyakini institusi negara, institusi pasar, dan institusi masyarakat sipil. Pelayanan merupakan hak warga negara, bukan pemberian atau belaskasihan, berdasarkan konsensus yang disepakati, yang hasilnya memiliki keberpihakan pada semua kepentingan publik (*state, civil society* dan *corporate*). Dengan penekanannya pada prinsip-prinsip *good governance*, maka pelayanan publik adalah pelayanan yang memiliki dimensi akuntabilitas, transparansi dan partisipatif dalam perencanaan, implementasi maupun evaluasi pelaksanaannya.

De Vries⁷ menggambarkan ada beberapa ciri dari pelayanan publik yang memiliki keberpihakan pada kepentingan publik. *Pertama*, kelompok-kelompok masyarakat dianggap sebagai mitra-kerja (*partner*). *Kedua*, peran pemerintah bukan tertuju pada upaya memberikan pelayanan, menjadi mediator konflik, atau mengendalikan masyarakat,

⁷ De Vries, Peter. 1995. “A Review of Some Critical Perspectives on Development Bureaucracy and Policy”. dalam *In Search of The Middle Ground: Essays on the Sociology of planned development*

tetapi lebih kepada bagaimana mendefinisikan peran itu sendiri dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain dalam masyarakat. *Ketiga*, model tata kelola pemerintahan (*governance*).

Untuk mewujudkan ciri pelayanan publik yang pertama, maka ada beberapa indikator yang harus terpenuhi, yaitu: (1) sifat prosedur. Dalam hal ini prosedur merupakan kesepakatan-kesepakatan yang dapat dinegosiasikan dan bersifat *self-regulation*; (2) sifat informasi. Informasi kebijakan bukan merupakan alat kontrol lembaga pemerintah, tetapi merupakan alat bagi lahirnya pemahaman timbal balik antar lembaga-lembaga yang terlibat; (3) sifat konsultasi. Proses konsultasi bukan semata-mata ditujukan untuk mengharapkan *feedback* dari aktor-aktor yang terlibat, tetapi lebih kepada bagaimana menciptakan *win win solution*; (4) pola kelembagaan, kemitraan lembaga publik dan lembaga-lembaga *private* dalam arti luas⁸.

Ciri kedua mensyaratkan agar institusi pemerintah tidak mengedepankan pendekatan kekuasaan dalam relasinya dengan kelompok-kelompok masyarakat. Institusi pemerintah idealnya tidak berkuat pada persoalan status kelembagaan yang menonjolkan legitimasi politik tetapi lebih kepada aktualisasi peran-peran yang mampu menyemaikan praktek-praktek keterlibatan mendalam kelompok-kelompok masyarakat proses tata kelola pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

⁸ Ibid

Ciri ketiga, bentuk tata kelola pemerintahan (*governance*). *Governance* adalah konsep yang merujuk pada persoalan bagaimana menjalankan roda pemerintahan dalam arti luas. Dalam *governance*, institusi pemerintah (*government*) memainkan peran penting karena merupakan satu-satunya aktor yang memiliki legitimasi politik. Meskipun menjadi pemain kunci, institusi pemerintah tidak mendominasi penyelenggaraan roda pemerintahan. Andil kelompok-kelompok masyarakat di luar pemerintah sangat mewarnai proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pelayanan. Selain keterlibatan aktif kelompok-kelompok masyarakat, roda pemerintahan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi⁹. Karenanya, dalam konteks pemenuhan kebutuhan dan kepentingan publik dalam pelayanan ini, tentunya bagaimana persoalan publik benar-benar ditempatkan sebagai persoalan bersama, bukan lagi persoalan yang kemudian diklaim dari salah satu pihak, melainkan multi pihak, baik negara, privat maupun *civil society*. Demikian juga dengan proses pemenuhan hak-hak masyarakat atas pelayanan, tentunya prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipatif menjadi variabel kunci untuk dijalankan. Ketiga bangunan prinsip *governance* ini, tidaklah dapat berjalan sendiri-sendiri, ada hubungan yang sangat erat dan saling

⁹ Albareda, Laura, Antonio Tencati, Josep M. Lozano and Francesco Perrini. 2006. *Corporate Governance*. VOL. 6 No. 4 : 386-400. Q Emerald Group Publishing Limited.

mempengaruhi, masing-masing adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai prinsip yang lainnya, dan ketiganya adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai pelayanan publik yang baik.

Agus Dwiyanto¹⁰ mencoba mempertegas akan perlunya pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance*. *Pertama*, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. *Kedua*, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktek *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik. *Ketiga*, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik menjadi *high stake* dan menjadi pertarungan yang penting bagi ketiga unsur *governance* tersebut, karena baik dan buruknya praktik pelayanan publik sangat berpengaruh pada ketiganya. Karenanya, sebuah asumsi dibangun didasari pertimbangan bahwa, alat dan tolok-ukur yang dibuat dengan berdasarkan prinsip-prinsip *good governance* ini

dapat diterapkan dengan sistem diantara para pelaksana dan penerima pelayanan publik itu sendiri, diharapkan bahwa sumber-sumber kelemahan dalam mekanisme pelayanan publik itu dengan sendirinya dapat diatasi.

III. CITIZEN CHARTER SEBAGAI TEROBOSAN BARU DALAM PELAYANAN PUBLIK

Citizen Charter diperkenalkan pertama kali di Inggris pada waktu Perdana Menteri Margareth Thatcher. Pada awalnya merupakan sebuah dokumen yang di dalamnya memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang melekat baik dari dalam diri *providers* maupun bagi *customers*. Kemudian dalam perkembangannya, dalam dokumen tersebut disebutkan pula sanksi-sanksi terhadap pelanggaran apabila salah satu pihak tidak mampu menjalankan kewajibannya sesuai dengan ketentuan dalam dokumen *Citizen Charter* tersebut. Kemudian seiring dengan perkembangan konsep dan teori dalam Manajemen Strategis, dalam *Citizen Charter* ditambahkan pula visi dan misi organisasi penyelenggara pelayanan dan juga visi dan misi pelayanan organisasi tersebut. Istilah *Citizen Charter* pada mulanya ditujukan untuk pengguna jasa atau klien saja (*customers* atau *client*), bukan untuk seluruh warga negara (*citizen*). Namun, istilah yang salah kaprah ini ditujukan tetap untuk seluruh masyarakat sebagai pengguna jasa. *Citizen Charter* sering juga disebut sebagai *customer's charter*, *client's charter*. Dalam padanan kata yang tepat dari *Citizen Charter* dalam bahasa Indonesia, salah satu

¹⁰Agus Dwiyanto. 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK UGM.

terjemahan yang kiranya dapat mewakili makna sering disebut dengan “*Kontrak Pelayanan*”.

Pada dasarnya *Citizen Charter* atau kontrak pelayanan merupakan pendekatan baru dalam pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian atau unsur yang paling penting. Melalui kontrak pelayanan diharapkan akan dapat membentuk budaya melayani, seperti dalam konsep birokrat sebagai *pamong praja* dan bukannya *pangreh praja*. Dalam konteks ini, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses pemberian layanan. Di dalam praktik, kontrak pelayanan digunakan untuk mendorong penyedia layanan, pengguna layanan dan *stakeholders* (pemangku kepentingan, pemegang kunci) lainnya untuk membuat “*kesepakatan bersama*” tentang jenis, prosedur, biaya, waktu dan cara memberikan pelayanan. Tujuan dari terbentuknya kontrak pelayanan memang untuk membuat agar pelayanan publik menjadi lebih tanggap atau responsif, transparan dan bertanggungjawab atau akuntabel, maka perumusan kontrak pelayanan itu harus melibatkan para pengguna layanan, seluruh satuan yang terlibat dalam penyediaan layanan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Lembaga Perwakilan Daerah (DPRD), tokoh masyarakat lokal, dan lain-lainnya. Fungsionalitas dalam kontrak pelayanan terlihat bahwa ia akan dapat dijadikan sebagai bentuk rumusan dari kesepakatan bersama yang bersifat terbuka, sebagai instrumen publik untuk mengontrol penyelenggaraan pelayanan, dan juga

sebagai sarana untuk mengatur hak dan kewajiban dari pengguna maupun penyedia pelayanan secara seimbang dan adil.

Dengan demikian asumsi yang terdapat di dalam *good governance* sangat sejalan dengan kontrak pelayanan, yaitu bahwa pelayanan publik akan menjadi urusan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah, swasta, dan masyarakat pengguna pada umumnya. Untuk konteks negara-negara maju, *Citizen Charter* juga telah menjadi bagian penting dari *The Charter of Fundamental Rights* di Uni Eropa, bahkan di India dan Malaysia sekalipun¹¹. Negara tersebut sesungguhnya telah lama menerapkan *citizen charter* dalam penyelenggaraan proses pelayanan publik. Hasil dari ujicoba di beberapa daerah di Indonesia membuktikan bahwa penerapan *Citizen Charter* ini banyak manfaat yang akan dirasakan, baik oleh birokrasi, pengguna layanan, maupun *stakeholders* pengguna lainnya. Manfaat tersebut antara lain: *Pertama*, dapat memberikan kepastian pelayanan yang meliputi waktu, biaya, prosedur dan cara pelayanan. *Kedua*, untuk memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, dan stakeholder lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan. *Ketiga*, untuk mempermudah

¹¹ Satji, Ahmad. 1996. *Civil Service Reforms Toward Malaysia Vision 2020*. Pelanduk Publications Selangor; Osborne, David & Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. (Terjemahan), PPM, Jakarta.

pengguna layanan, warga, dan stakeholder lainnya mengontrol praktek penyelenggaraan pelayanan. *Keempat*, untuk mempermudah manajemen pelayanan memperbaiki kinerja penyelenggaraan pelayanan. *Kelima*, untuk membantu manajemen pelayanan mengidentifikasi kebutuhan, harapan dan aspirasi pengguna layanan dan *stakeholders* lainnya.

Selanjutnya, ada lima unsur pokok yang biasanya tercantum di dalam Kontrak Pelayanan, yaitu: (1) Visi dan misi pelayanan; Yang termuat di sini adalah rumusan tentang sejauhmana organisasi pelayanan publik telah merujuk pada prinsip-prinsip kepastian pelayanan. Visi dan misi pelayanan tidak harus selalu difahami sebagai slogan atau motto, tetapi harus diaktualisasikan ke dalam tindakan konkret. Visi dan misi harus menjadi bagian dari budaya pelayanan yang tercermin di dalam cara pemberian layanan; (2) Standar pelayanan; Berisi penjelasan tentang apa, mengapa dan bagaimana upaya yang diperlukan untuk memperbaiki kualitas pelayanan. Standar pelayanan memuat norma-norma pelayanan yang akan diterima oleh pengguna layanan. Dalam hal ini standar pelayanan harus memuat standar perlakuan terhadap pengguna, standar kualitas produk (*out-put*) yang diperoleh masyarakat dan standar informasi yang dapat diakses oleh pengguna layanan; (3) Alur pelayanan; Berisi penjelasan tentang unit/ bagian yang harus dilalui bila akan mengurus sesuatu atau menghendaki pelayanan dari organisasi publik tertentu. Alur pelayanan harus menjelaskan berbagai fungsi dan tugas unit-unit

dalam kantor pelayanan sehingga kesalahpahaman antara penyedia dan pengguna jasa pelayanan dapat dikurangi. Bagan dari alur pelayanan perlu ditempatkan di tempat strategis agar mudah dilihat pengguna layanan, didesain secara menarik dengan bahasa yang sederhana dan gambar-gambar yang memudahkan pemahaman pengguna pelayanan; (4) Unit atau bagian pengaduan masyarakat. Yang dimaksud adalah satuan, unit atau bagian yang berfungsi menerima segala bentuk pengaduan masyarakat. Satuan ini wajib merespons dengan baik semua bentuk pengaduan, menjamin adanya keseriusan dari penyedia layanan untuk menanggapi keluhan dan masukan. Ia juga berperan untuk mengevaluasi system pelayanan yang ada. Salah satu peran penting dari unit pengaduan masyarakat ialah dalam riset dan pengembangan sistem pelayanan; (5) Survei pengguna layanan; Di Indonesia, survei pengguna layanan kebanyakan masih terbatas dilakukan oleh perusahaan swasta dalam bentuk survei pelanggan (*customer survey*). Kontrak Pelayanan mengharuskan dilakukannya survei pengguna layanan bagi organisasi publik. Tujuannya ialah untuk mengetahui aspirasi, harapan, kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Hasil survei digunakan untuk memperbaiki sistem penyelenggaraan pelayanan publik di masa mendatang sesuai harapan masyarakat. Yang diharapkan dari adanya survei pengguna layanan itu ialah adanya hubungan baik dan tingkat kepercayaan pengguna terhadap penyedia layanan.

Dalam *Citizen Charter* lebih lanjut, perubahan kontrak merupakan

hasil dari interaksi yang sangat intens dan dinamis diantara *customers* dan *providers*. Kontrak menggambarkan keseimbangan antara tingginya aspirasi dengan kapasitas birokrasi untuk melakukannya. Oleh karena itu, perlu diidentifikasi kelompok pengguna (*user group*) atau pemangku kepentingan. Masyarakat/warga seringkali mempunyai tuntutan dan ekspektasi yang tinggi terhadap pelayanan. Karena pelayanan yang ada selama ini bersifat *highly rule driven* dan sangat terkendala dengan prosedur seperti yang telah disampaikan di atas. Dan juga terkendala dengan kapasitas dan kualitas sumberdaya manusia pelaksana.

Dengan demikian, Citizen Charter sesungguhnya telah menawarkan banyak harapan terjadinya perubahan dalam pelayanan. Pemerintah semakin dituntut untuk transparan pada warga pengguna pelayanan dan stakeholders lainnya¹². Hal lainnya yang juga menjadi point penting dari pendekatan ini adalah transformasi budaya pemerintahan, dari budaya kekuasaan ke budaya melayani akan cepat berlangsung¹³. Dalam pendekatan *Citizen Charter*, pihak penyedia layanan dituntut untuk dapat menjunjung tinggi etika pelayanan. Mulai dari yang paling dasar, seperti sapaan, ramah, senyum merupakan masalah budaya yang tidak mudah ditransformasikan ke dalam birokrasi pemerintah. Belum lagi birokrasi pemerintah selama ini juga memposisikan warga sebagai

‘orang yang tidak baik’, karena harus selalu dikontrol dengan ketat. Sehingganya dalam era *Citizen Charter* ini, warga pengguna dan stakeholders pelayanan haruslah ditempatkan pada posisi lebih baik, yakni sebagai mitra. Karenanya juga dalam memberikan pelayanan harus mulai partisipatif dalam menentukan aturan main penyelenggaraan pelayanan.

Terkait dengan itu, pendekatan *Citizen Charter* diyakini dapat menjadi sebuah terobosan baru di dalam menembus kebuntuan dari upaya mewujudkan tata-pemerintahan yang baik dalam pelayanan publik. Pendekatan ini bukan saja diyakini efektif mampu mengubah paradigma pelayanan publik, namun juga mampu membangun strategi kolaborasi untuk membangun “trust” diantara penyedia dan pengguna layanan sehingga ujung-ujungnya kinerja pelayanan publik menjadi semakin berkualitas.

IV. BEST PRACTICE PROGRAM CITIZEN CHARTER DI INDONESIA

Berbagai upaya untuk mengembangkan manajemen pelayanan publik yang partisipatif sudah dilakukan di beberapa daerah di Indonesia, terutama sejak kebijakan desentralisasi pemerintahan diterapkan. Desentralisasi telah memberikan ruang yang semakin luas kepada daerah untuk mengelola pelayanan publik. Sejumlah daerah telah memanfaatkan peluang itu untuk mencoba mengembangkan manajemen pelayanan publik yang partisipatif melalui pengembangan kontrak pelayanan. Dalam kontrak pelayanan, warga dan pemangku

¹² Finkelstein, Neal D. 2000. *Transparency in Public Policy*. Great Britain and the United States, MacMillan Press, London.

¹³ Denhardt&Denhardt, 2003. *op cit*.

kepentingan duduk bersama dengan birokrasi pelayanan untuk menyepakati berbagai hal yang penting dalam penyelenggaraan layanan, seperti waktu, biaya, cara pelayanan, serta hak dan kewajiban dari penyelenggara dan pengguna layanan.

Pengembangan kontrak pelayanan ini akan membawa perubahan terhadap praktik penyelenggaraan layanan publik di daerah. *Pertama*, manajemen pelayanan publik berbasis kontrak pelayanan menganggap bahwa pelayanan publik adalah urusan bersama antara warga pengguna, pemangku kepentingan, dan birokrasi penyelenggara layanan. Karena pelayanan publik adalah urusan bersama maka penyelenggaraannya harus menjadi kesepakatan dari para pihak yang berkepentingan dan tidak ditentukan secara sepihak oleh birokrasi pemerintah. Warga dan pemangku kepentingan berhak terlibat dalam penyelenggaraan layanan bersama-sama dengan birokrasi penyelenggara layanan.

Kedua, manajemen pelayanan berbasis kontrak tersebut juga mengakui bahwa warga dan birokrasi penyelenggara layanan masing-masing memiliki hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan layanan publik yang harus dihormati oleh semua pihak. Selama ini pengaturan tentang penyelenggaraan pelayanan bias kepada kepentingan birokrasi penyelenggara layanan publik. Hak-hak warga negara dalam pelayanan publik tidak pernah diakui apalagi dihormati. Dalam kontrak pelayanan, warga dan birokrasi pemerintah penyelenggara layanan diakui memiliki hak dan kewajiban masing-

masing yang harus dihormati dan ditunaikan oleh keduanya. Salah satu hak warga yang penting dan selama ini diabaikan seperti yang diungkapkan Dwiyanto¹⁴ adalah hak untuk berpartisipasi dalam menentukan proses penyelenggaraan layanan dan hak untuk memperoleh informasi tentang berbagai aspek penting dari pelayanan publik yang menjadi kepentingannya.

Ketiga, manajemen pelayanan berbasis kontrak ini juga mengakui bahwa hubungan antara warga pengguna pelayanan dengan birokrasi penyelenggara layanan publik bersifat simetris. Selama ini hubungan mereka bersifat asimetris. Birokrasi penyelenggara layanan memiliki otoritas sepenuhnya untuk menentukan dan mengatur praktik penyelenggara layanan publik, sementara warga pengguna diperlakukan sebagai konsumen yang pasif. Manajemen berbasis kontrak dapat mengubah posisi keduanya menjadi simetris. Keduanya akan memiliki tujuan yang sama untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas dan mudah diakses oleh warganya sehingga kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan secara efektif. Keduanya juga akan memiliki tanggung jawab atas keberhasilan dari penyelenggaraan layanan publik, karena pelayanan publik adalah urusan bersama antara birokrasi penyelenggara pelayanan dan warga penggunanya, walaupun peran mereka dalam penyelenggaraan layanan publik berbeda. Karena itu tidak berlebihan jika pengembangan kontrak pelayanan dinilai dapat meningkatkan rasa

¹⁴ Dwiyanto. 2010. *op cit*.

kesadaran warga negara (*sense of citizenship*).

Beberapa pengalaman pada kabupaten/kota maupun propinsi di Indonesia, misalnya Propinsi Jawa Timur, merupakan daerah *best practice* program *Citizen Charters* dalam pelayanan publik. Prestasi Puskesmas Gurah Kediri, yang merupakan sebuah lembaga pelayanan kesehatan untuk masyarakat kecil, nyatanya telah mampu menyelenggarakan pelayanan publik berstandar *Citizen Charter*. Semua Puskesmas di Jawa Timur diwajibkan melaksanakan enam program pokok dan program pengembangan. Enam program wajib yang harus dilakukan Puskesmas tersebut adalah: (a) pengobatan, (b) kesehatan ibu anak atau KB, (c) perbaikan gizi, (d) pemberantasan penyakit menular, (e) kesehatan lingkungan, (f) perbaikan gizi, dan promosi kesehatan. Program pengembangan merupakan program yang dilakukan oleh Puskesmas sesuai kebutuhan masyarakat di wilayahnya. Selain itu, mutu pelayanan kesehatan setiap Puskesmas harus memenuhi standar profesi atau *Standar Operating Prosedur* (SOP) dalam melayani pasien. Ini harus dilakukan karena Puskesmas di Jawa Timur nantinya diarahkan dalam bentuk pelayanan *Citizen Charter* (kesepakatan antar instansi dan masyarakat). Beberapa contoh Puskesmas dengan pelayanan berbasis *Citizen Charter* dan *Entrepreneur*, meliputi Puskesmas Gempol di Kabupaten Pasuruan yang telah memperoleh ISO, Puskesmas Tlogosari, Bondowoso sebagai Puskesmas rawat inap dengan fasilitas Pelayanan Obstetrik Neonatal Emergensi Dasar (PONED).

Puskesmas Pragaan yang terletak di Jalan Raya Sumenep-Pamekasan yang memiliki lima produk unggulan, meliputi UGD 24 jam, program pemberantasan penyakit Kusta, desa siaga, PONED dan program pemberantasan TBC paru. Puskesmas Balongsari Tandes, Surabaya sebagai Puskesmas yang mengimplementasikan *Balanced Score Card* (BSC) yang berorientasi pada kepuasan pelanggan dengan menerapkan berbagai inovasi. *Balanced Score Card* (BSC) merupakan alat untuk mengukur kinerja organisasi secara menyeluruh, sekaligus sebagai alat bantu untuk meningkatkan kinerja organisasi. Ini salah satu contoh dan bukti keberhasilan pemerintah Jawa Timur yang bertekad memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakatnya.

Sebagai lembaga pelayanan publik, Puskesmas Gurah Kediri memang telah menerapkan pemanfaatan Teknologi Informasi (TI) berbasis lokal area Network dari perangkat komputer di tiap unit pelayanan. Itu artinya Puskesmas sudah menjalankan pelayanan publik yang cukup memuaskan konsumen atau Standar Pelayanan Maksimal (SPM) dengan cepat. Dengan sistem tersebut, entri data tiap hari dapat di Update dari masing-masing unit pelayanan, sehingga transparansi antar petugas dapat terjaga. Kemudian data yang ada dapat diolah dan ditayangkan setiap perangkat komputer pada unit pelayanan. "Manfaatnya, data base dapat disimpan aman dalam bentuk elektronik. Penerapan sistem manajemen yang dilakukan sejak tahun 2002 ini berawal dari dua unit komputer dan kini telah memiliki 10 unit. Berkat kiprah Puskesmas ini,

Puskesmas Gurah sering mendapat kehormatan sebagai contoh *best practice* di forum tertinggi WHO.

Pada 10 April 2007, Propinsi Jawa Timur menetapkan tahun 2007 sebagai Tahun Pencanangan Standar Pelayanan Publik. Itu berarti akan ada sebuah perubahan besar dalam pelayanan publik di daerah ini. Dari sekian banyak instansi penyelenggara pelayanan publik di Jawa Timur, sekitar 10% sudah mempunyai standar pelayanan publik berbasis pendekatan *Citizen Charter*.

Ada beberapa hal yang menjadi penyebab keberhasilan pelayanan publik berkualitas di Jawa Timur, yaitu keberadaan dan dukungan tiga pilar utama, yaitu pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik, masyarakat sebagai pengguna, dan Komisi Pelayanan Publik (KPP) sebagai pengawas eksternal. Tiga pilar utama ini merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan untuk menjamin keberhasilan pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) Jawa Timur No 11/2005 tentang Pelayanan Publik.

Selain *best practice* Jawa Timur, para peneliti dari Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM dan MAP Universitas Gadjah Mada juga telah melakukan uji-coba dan fasilitasi penerapan Kontrak Pelayanan di beberapa daerah di Indonesia. Aspek-aspek yang difasilitasi dengan Kontrak Pelayanan memang masih terbatas meliputi pelayanan di bidang kesehatan, kependudukan, dan perijinan. Sebagai contoh di atas, di kota Blitar, fokus fasilitasi Kontrak Pelayanan adalah pada pelayanan di Puskesmas, di kabupaten Semarang difokuskan di beberapa kecamatan

dalam hal pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP), *Hindrance Ordinance* (HO) atau Ijin Gangguan, dan Surat Ijin Tempat Usaha (SITU), sedangkan di kota Yogyakarta difokuskan pada urusan Akte Kelahiran.

Penerapan Kontrak Pelayanan di kota Bogor juga telah berhasil meningkatkan efektivitas pelayanan di bidang kependudukan. Di kota Mataram, Nusatenggara Barat, mediasi antara penyedia dan pengguna jasa layanan yang menggunakan metode Kontrak Pelayanan juga secara signifikan berhasil meningkatkan kualitas pelayanan dalam penanganan sampah. Sebuah modifikasi Kontrak Pelayanan yang didukung dengan kebijakan *e-government* juga dilakukan di kabupaten Purworejo, Jawa Tengah. Belakangan, ujicoba Kontrak Pelayanan juga pernah dilaksanakan di Kabupaten Lemboto provinsi Gorontalo, kota Binjai dan Kabupaten Asahan di Sumatera Utara. Melalui kerjasama dengan *Partnership for Governance Reform*, kini juga sedang dirintis untuk memperluas penerapan Kontrak Pelayanan di kabupaten atau kota lain di seluruh Indonesia.

Beberapa kegiatan eksperimentasi yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) dan Magister Administrasi Publik (MAP) Universitas Gadjah Mada memfasilitasi pemerintah daerah untuk mencoba penerapan *Citizen Charter* menunjukkan bahwa sistem ini dapat menjadi sebuah terobosan baru di dalam menembus kebuntuan dari upaya mewujudkan tata-pemerintahan yang baik dalam pelayanan publik. *Citizen Charter* di negara maju kebanyakan diterapkan di

negara-negara Anglo-Saxon seperti Inggris dan Irlandia. Belakangan, *Citizen Charter* juga menjadi bagian penting dari *The Charter of Fundamental Rights* di Uni Eropa. Hasil dari ujicoba di beberapa daerah di Indonesia membuktikan bahwa sistem ini cukup efektif untuk mengubah paradigma pelayanan publik yang sekarang ini mengalami kebuntuan. Sudah barang tentu, tidak semua proses promosi, perumusan, dan pelaksanaan Kontrak Pelayanan itu berhasil di semua daerah. Ada banyak faktor lokal yang mempengaruhi proses pada setiap tahapan. Tetapi dari hasil-hasil yang diperoleh tampaknya ada banyak kemajuan yang menjanjikan dari penerapan Kontrak Pelayanan di daerah-daerah lain. Strategi kolaborasi dalam membangun kepercayaan antara penyedia dan pengguna layanan ternyata sangat efektif sebagai upaya memperbaiki kinerja pelayanan publik. Secara mendasar, strategi kolaborasi semacam inilah yang tentu sangat sejalan dengan gagasan untuk penciptaan tata-pemerintahan yang baik di Indonesia.

V. PENUTUP

Dengan melihat *best practice* dari beberapa daerah yang telah berhasil menyelenggarakan program *Citizen Charter* dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sudah sewajarnya jika daerah-daerah di Indonesia, utamanya kabupaten atau kota dan masing-masing instansi di bawahnya sampai dengan desa atau kelurahan mempunyai pedoman yang jelas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu caranya

adalah dengan melakukan terobosan baru, inovasi dalam pelayanan publik dalam bentuk pembuatan *Citizen Charter* atau kontrak pelayanan. Kontrak pelayanan tersebut berisi hak dan kewajiban bagi *customers* dan *providers*, visi dan misi pelayanan, cara manajemen keluhan atau pengaduan, alur pelayanan dan sebagainya sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Melalui *Citizen Charter*, diharapkan pelayanan menjadi semakin baik, bersifat non partisan, tidak diskriminatif serta mempunyai kejelasan waktu, biaya, dan prosedur pelayanan.

Namun, juga harus diakui bahwa penerapan sistem kontrak pelayanan untuk konteks Indonesia masih belum banyak dipahami dengan baik oleh para perumus kebijakan di daerah. Akan tetapi dari beberapa kasus di daerah yang telah berhasil menerapkannya, tampak bahwa sistem kontrak pelayanan bisa merupakan terobosan bagi penciptaan mekanisme pelayanan yang lebih berkualitas serta reformasi birokrasi publik di Indonesia. Kontrak pelayanan jelas sangat sesuai dengan gagasan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), sebab prinsip dasar dari *good governance* adalah keterlibatan tiga pihak dalam proses pelayanan, yaitu pemerintah daerah, unsur-unsur swasta, dan unsur-unsur masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan.

Beberapa contoh kasus yang telah diuraikan di atas menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam penyediaan layanan publik dapat membantu pemerintah, khususnya pemerintah daerah dan masyarakat dalam memecahkan berbagai masalah layanan yang dihadapi. Namun di dalam praktik upaya-upaya untuk

melibatkan masyarakat dalam penyelenggaraan layanan publik bukanlah sesuatu yang mudah untuk dilaksanakan. Ada banyak kendala yang bisa menghambat implementasi program yang partisipatif tersebut. Dari pihak pemerintah daerah, kendala yang muncul dapat berupa: *Pertama*, lemahnya komitmen politik para pengambil keputusan di daerah untuk secara sungguh-sungguh melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut layanan publik. *Kedua*, lemahnya dukungan sumber daya manusia yang dapat diandalkan untuk melaksanakan strategi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik. *Ketiga*, rendahnya kemampuan lembaga legislatif dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat. *Keempat*, Lemahnya dukungan anggaran. Karena kegiatan peningkatan partisipasi publik seringkali hanya dilihat sebagai proyek, maka pemerintah daerah tidak menyiapkan anggaran secara berkelanjutan. Akibatnya, kegiatan partisipasi hanya berjalan beberapa saat dan selanjutnya penyelenggaraan pelayanan publik akan kembali kepada praktik-praktik lama seperti pada saat program peningkatan partisipasi belum dilakukan.

Sementara itu, kendala partisipasi juga muncul dari pihak masyarakat, diantaranya adalah: *Pertama*, budaya paternalisme yang dianut oleh masyarakat selama ini menyulitkan manakala mereka diminta untuk melakukan diskusi terbuka dengan para pejabat publik yang mereka anggap menduduki posisi yang lebih tinggi dalam masyarakat. Apalagi jika harus melakukan kritik secara terbuka

kepada pejabat publik pada waktu dialog publik. *Kedua*, apatisisme. Karena selama ini masyarakat jarang dilibatkan dalam pembuatan kebijakan oleh pemerintah daerah, maka mereka menjadi bersikap apatis. Kondisi ini akan menyulitkan ketika pemerintah melakukan inisiatif untuk mengajak mereka berpartisipasi. *Ketiga*, Tidak adanya kepercayaan (*trust*) masyarakat kepada pemerintah. Pengalaman masa lalu di mana masyarakat hanya dijadikan objek pemerintah membuat masyarakat kehilangan kepercayaan kepada pemerintah.

Di luar faktor penghambat yang datang dari pemerintah dan masyarakat, upaya melibatkan masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik tidak mudah dilaksanakan karena untuk membuat keputusan secara partisipatif dengan melibatkan masyarakat membutuhkan waktu yang panjang, biaya yang tidak sedikit, serta dukungan sumberdaya manusia yang berpengalaman. Oleh karena itu bila pemerintah daerah tidak mempunyai komitmen yang kuat untuk menggalang dukungan partisipasi, kegiatan partisipasi hanya akan dirasakan sebagai masalah, bukan sebagai solusi untuk memecahkan masalah pemerintahan. Bila hal ini yang terjadi maka partisipasi bisa menjadi momok yang akan selalu dijauhi oleh pemerintah daerah.

Dengan demikian, kinilah saatnya bagi pemerintah untuk mempertimbangkan secara serius penerapan sistem kontrak pelayanan di dalam mekanisme berbagai bentuk pelayanan publik di Indonesia. Penerapan kontrak pelayanan itu tidak harus secara formal dituangkan di

dalam berbagai peraturan formal pemerintah. Tetapi yang jauh lebih penting ialah upaya untuk menciptakan sistem pelayanan yang melibatkan unsur-unsur yang lebih

luas, bukan hanya pemerintah sebagai pihak penyedia pelayanan tetapi juga unsur pengusaha, tokoh masyarakat, LSM, media, dan khalayak masyarakat lainnya.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Albareda, Laura, Antonio Tencati, Josep M. Lozano and Francesco Perrini. 2006. *Corporate Governance*. VOL. 6 No. 4 : 386-400. Q Emerald Group Publishing Limited.
- Bovaird, T. & Loffler, E. (ed.). 2003. *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B., 2003; *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Armonk: M.E. Sharpe.
- De Vries, Peter. 1995. "A Review of Some Critical Perspectives on Development Bureaucracy and Policy" dalam *In Search of The Middle Ground: Essays on the Sociology of planned development*.
- Dwiyanto, Agus. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- _____. 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK UGM.
- Finkelstein, Neal D. 2000. *Transparency in Public Policy*. Great Britain and the United States, MacMillan Press, London.
- Karjuni Dt. Maani, 2005. "Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah". *Demokrasi*, Vol, IV, No. 2, Oktober 2005.
- Kaufmann, Daniel. 2009. "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", *Policy Research Working Paper 4978*, The World Bank.
- Osborne, David & Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. (Terjemahan), PPM, Jakarta.
- Sarji, Ahmad. 1996. *Civil Service Reforms Toward Malaysia Vision 2020*. Pelanduk Publications Selangor.

