

CITIZEN CHARTER (KONTRAK PELAYANAN): POLA KEMITRAAN STRATEGIS UNTUK MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* DALAM PELAYANAN PUBLIK

Wahyudi Kumorotomo *

Sebagai sebuah konsep baru yang semula diperkenalkan oleh lembaga-lembaga donor internasional, tata-pemerintahan yang baik (*good governance*) kini menjadi salah satu kata kunci dalam wacana untuk membenahi sistem administrasi publik di Indonesia. Namun karena yang pertama kalinya mengungkapkan konsep ini adalah UNDP, Bank Dunia, ADB, dan lembaga-lembaga donor yang dikuasai oleh negara-negara Barat, tidak dapat dipungkiri bahwa gagasan-gagasan yang terdapat di dalamnya seringkali tidak mampu benar-benar menyentuh konteks sosial dan politik di negara-negara berkembang. Kecuali itu, banyak pakar di negara-negara berkembang sendiri yang belum bersedia bekerja keras untuk mewujudkan gagasan-gagasan baik menyangkut tata-pemerintahan berdasarkan kondisi lokal dengan mengutamakan unsur-unsur kearifan lokal yang telah ada.

Salah satu cara yang sangat strategis untuk mewujudkan tata-pemerintahan yang baik di Indonesia ialah dengan mengaitkan konsep dan gagasan besar ini dengan pelayanan publik, sesuatu yang benar-benar dihadapi secara langsung oleh masyarakat luas. Tulisan ini akan menguraikan beberapa informasi mutakhir tentang kondisi pelayanan publik di Indonesia, hasil-hasil penelitian tentang persepsi masyarakat mengenai kualitas pelayanan publik, serta pengalaman uji-coba penerapan *citizen charter* (kontrak pelayanan) sebagai sebuah terobosan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Di bagian akhir tulisan akan dikemukakan rekomendasi bagi penyempurnaan sistem pelayanan publik sejalan dengan garis-garis kebijakan yang kini tengah dilaksanakan di Indonesia.

Pelayanan Publik: Persepsi Masyarakat dan Kebuntuan Kebijakan

Upaya untuk menghubungkan tata-pemerintahan yang baik dengan pelayanan publik barangkali bukan merupakan hal yang baru. Namun keterkaitan antara konsep *good-governance* (tata-pemerintahan yang baik) dengan konsep *public service* (pelayanan publik) tentu sudah cukup jelas logikanya. Laporan yang ditulis oleh Daniel Kaufman (2002) 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

* Makalah disampaikan pada Seminar Persadi, Hotel Ibis, Pekanbaru, 16 Juni 2007. Penulis adalah dosen pada Jurusan Administrasi Negara dan Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada, Jogjakarta.

publik dengan sebaik-baiknya. Argumentasi lain yang membuktikan betapa pentingnya pelayanan publik ialah keterkaitannya dengan tingkat kesejahteraan rakyat. Inilah yang tampaknya harus dilihat secara jernih karena di negara-negara berkembang kesadaran para birokrat untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat masih sangat rendah. Mereka tidak sadar betapa pentingnya kaitan antara kinerja pelayanan oleh sektor publik dengan kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

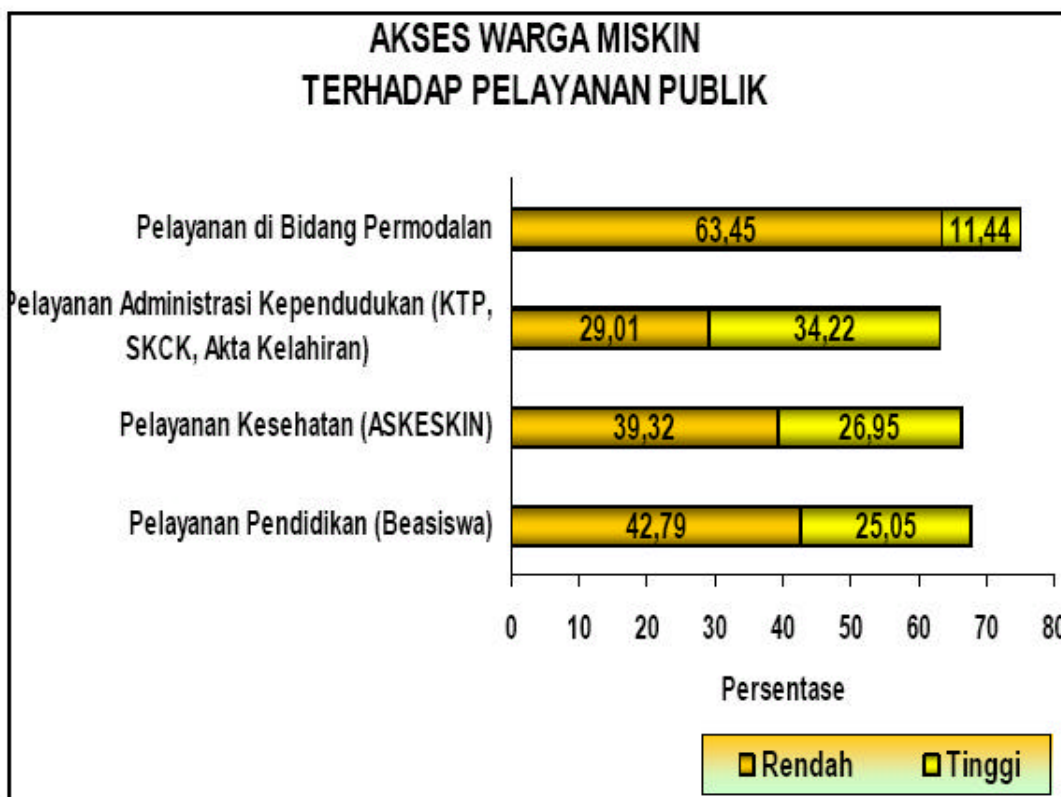
Untuk menjelaskan betapa pentingnya reformasi di bidang pelayanan publik, sebuah contoh kasus dapat disebut dari mandegnya sektor riil akibat terlambatnya reformasi birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Pada paruh pertama pemerintahan di bawah kepemimpinan presiden Susilo Bambang Yudhoyono, begitu banyak kritik yang dilontarkan oleh akademisi maupun pelaku usaha mengenai mandegnya sektor riil di tengah berbagai pertanda positif pada indikator ekonomi makro. Lalu pemerintah menyatakan komitmen baru untuk mengurangi pengangguran dan menggenjot pertumbuhan ekonomi dengan terbitnya Inpres No.6/2007 tentang Kebijakan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan UMKM (Usaha Mikro, Kecil dan Menengah). Kebijakan itu menugaskan tidak kurang dari 19 orang menteri, sejumlah kepala lembaga non-departemen, serta semua gubernur, bupati dan walikota agar segera melaksanakan Inpres ini. Kebijakan tersebut tampaknya dimaksudkan untuk melengkapi peraturan serupa, yaitu Inpres No.3/2006 tentang Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi, yang ternyata mandul akibat dampak kenaikan harga BBM. Satu hal yang tampak jelas di sini ialah bahwa pengembangan sektor riil tidak akan bisa dilakukan tanpa dukungan reformasi pelayanan yang terkait dengan UMKM.

Dukungan birokrasi publik kepada pengembangan sektor riil di Indonesia saat ini memang masih sangat memprihatinkan. Persyaratan untuk memenuhi prosedur pelayanan kepada para pemilik UMKM masih banyak yang tidak relevan atau tumpang tindih. PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*), sebuah badan pemeringkat kondusivitas birokrasi publik terhadap dunia bisnis yang berbasis di Hongkong, menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara yang birokrasinya paling buruk di Asia. Dari segi pelayanan izin usaha, misalnya, tampak sekali betapa buruknya kinerja birokrasi tersebut. Di Amerika Serikat, seorang pengusaha yang akan mendaftarkan usahanya hanya perlu melalui 4 (empat) macam prosedur dan makan waktu sekitar sepekan. Di Thailand, ada 7 macam prosedur dengan waktu rerata 22 hari. Di Vietnam, ada 11 macam prosedur dengan waktu rerata 50 hari. Tetapi di Indonesia, pengusaha harus melalui 12 macam prosedur dengan waktu pengurusan rerata hingga 151 hari. Sangat tidak efisien.

Menjadi jelas bahwa kegagalan pemerintah untuk memberantas pengangguran melalui pemberdayaan UMKM punya keterkaitan langsung dengan rendahnya kinerja birokrasi pemerintah dalam pelayanan publik, terutama di bidang perijinan. Bukti tentang buruknya kualitas pelayanan publik itu juga didukung oleh beberapa hasil penelitian mengenai kinerja pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hasil penelitian dari *Governance Assessment Survey* pada tahun 2006 di sepuluh

provinsi di Indonesia menunjukkan bahwa persepsi masyarakat tentang pelayanan publik masih sangat buruk. Yang lebih mengejutkan ialah bahwa sebagian besar responden mengatakan bahwa penyebab kegagalan usaha di daerah ialah birokrasi yang korup (41,7%), kepastian hukum atas tanah (33,1%), dan regulasi yang tidak pasti (25,2%). Informasi ini jelas menunjukkan bahwa pelayanan publik di daerah belum berhasil menjadi penggerak investasi. Sebaliknya, banyaknya keluhan dari para pelaku usaha di daerah menunjukkan bahwa birokrasi pelayanan publik justru menjadi sumber penghambat dari investasi dan pengembangan ekonomi kerakyatan.

Bagan 1. Aksesibilitas Warga Miskin terhadap Pelayanan Publik di Daerah

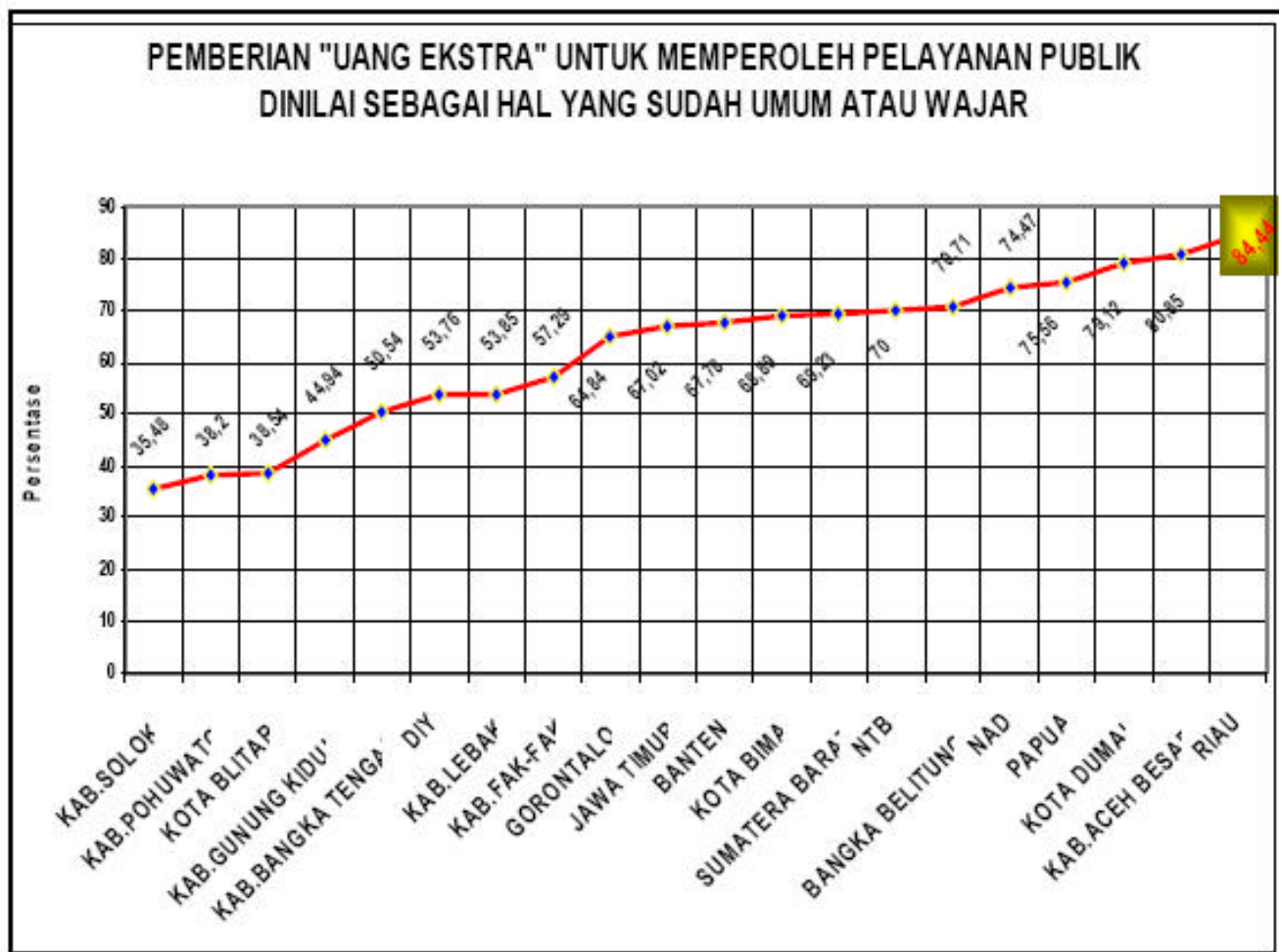


Sumber: *Governance Assessment Survey*, PSKK-UGM, 2006.

Kecuali itu, ada dua hal penting yang perlu dicermati dari laporan *Governance Assessment Survey* tersebut, yaitu: 1) bahwa secara umum pelayanan publik di Indonesia belum berpihak kepada para pelaku ekonomi kerakyatan atau para warga miskin, dan 2) bahwa korupsi birokratis sudah merambah hingga ke tingkat pelayanan yang paling rendah, yaitu dalam bentuk suap, uang pelicin atau “uang ekstra” lainnya. Bagan 1 menunjukkan bahwa aksesibilitas warga miskin terhadap berbagai bentuk pelayanan kebanyakan masih rendah. Ini membuktikan bahwa upaya untuk mewujudkan tata-

pemerintahan yang baik masih jauh dari harapan. Selanjutnya Bagan 2 menunjukkan kecenderungan bahwa *non-official charges* atau berbagai bentuk pungutan di luar ketentuan sudah menjadi penyangkit yang sulit diberantas di dalam sistem pelayanan publik di Indonesia. Begitu kuatnya budaya birokrasi yang mentolerir berbagai bentuk pungutan ilegal itu sehingga baik petugas pelayanan maupun masyarakat sendiri sudah menganggapnya sebagai sesuatu yang biasa.

Bagan 2. Persepsi Publik di Daerah tentang Korupsi Birokratis dalam Pelayanan Publik

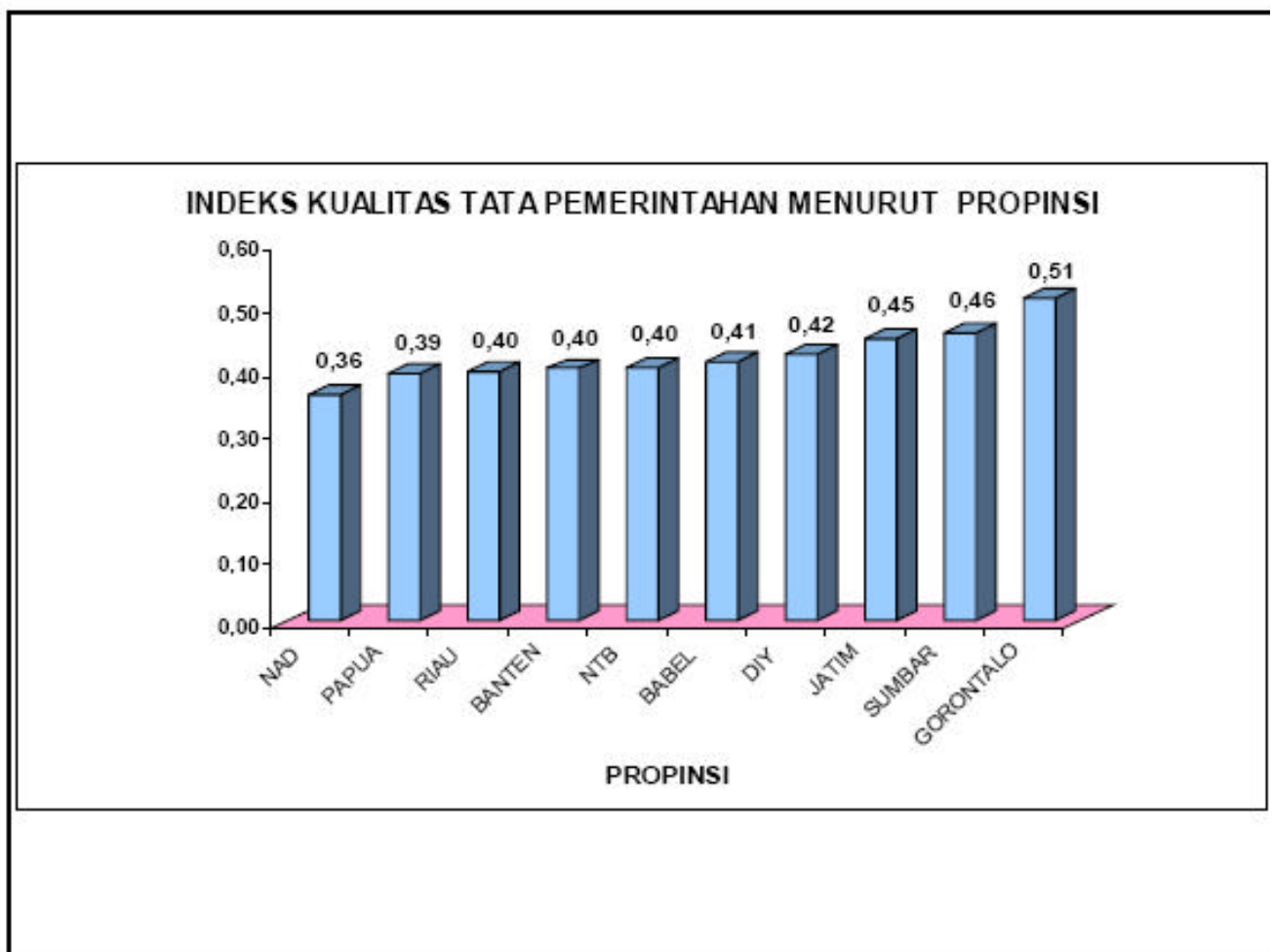


Sumber: *Governance Assessment Survey*, PSKK-UGM, 2006

Berkenaan dengan upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, beberapa pimpinan di daerah memang telah menunjukkan komitmen yang semakin tinggi, terutama setelah dilaksanakannya kebijakan otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah dalam beberapa hal memang telah memaksa daerah untuk bersikap kompetitif dalam upaya untuk menarik investor, mengembangkan

perekonomian daerah, atau menekan angka pengangguran. Namun kinerja tata-pemerintahan daerah itu sendiri terkadang memang sangat ditentukan oleh komitmen dari para gubernur, bupati atau walikota sebagai pimpinan daerah serta dukungan dari DPRD, unsur media, LSM maupun masyarakat pada umumnya. Upaya untuk memberantas korupsi birokratis di bidang pelayanan tampaknya hanya akan berhasil jika didukung oleh dua faktor, yaitu komitmen dari kepala daerah dan para tokoh politisi daerah, serta sikap masyarakat sendiri terhadap adanya bentuk-bentuk korupsi tersebut. Komitmen seorang bupati dalam memberantas korupsi tidak akan berhasil apabila tidak memperoleh dukungan dari warga atau publik yang menjadi pengguna jasa pelayanan publik. Sebaliknya, kendatipun banyak unsur-unsur masyarakat sudah sangat frustrasi dengan merebaknya korupsi birokratis dan rendahnya kualitas pelayanan publik, tidak akan terjadi perubahan signifikan jika pimpinan daerah dan para elit politik daerah tidak tergerak untuk melakukan perubahan.

Bagan 3. Kualitas Tata-Pemerintahan di Daerah



Sumber: *Governance Assessment Survey*, PSKK-UGM, 2006.

Bagan 3 menunjukkan bahwa berdasarkan Governance Assessment Survey, indeks kualitas tata-pemerintahan daerah di Indonesia kebanyakan masih ada di bawah angka 0,5. Yang menarik dari data ini ialah bahwa terobosan kebijakan yang menyangkut pelayanan publik hanya berhasil apabila didukung oleh faktor-faktor kepemimpinan daerah serta keinginan masyarakat sendiri untuk berubah. Sebagai contoh, meskipun Gorontalo adalah sebuah provinsi yang baru berdiri sebagai daerah hasil pemekaran dan secara umum tingkat kesejahteraan masyarakatnya masih tertinggal jika dibandingkan daerah-daerah lainnya, tetapi indeks kualitas tata-pemerintahannya justru termasuk yang tertinggi. Salah satu penjelasan yang masuk akal dari fenomena ini ialah bahwa menciptakan sebuah sistem yang baru dengan tim kerja pemerintahan yang baru terkadang lebih mudah jika dibanding memperbaiki sistem yang sudah berlaku sekian lama sehingga terdapat resistensi yang kuat terhadap perubahan. Banyak daerah yang mengalami kebuntuan kebijakan dalam upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Namun daerah-daerah baru yang sedang mengembangkan sistem yang lebih baik juga tidak selalu terjamin peningkatan kualitas pelayanannya apabila momentum untuk melakukan perubahan tidak dimanfaatkan dengan baik.

Mengapa *Citizen Charter*?

Agak sulit untuk menemukan padanan kata yang tepat dari *Citizen Charter* dalam bahasa Indonesia, tetapi salah satu terjemahan yang kiranya dapat mewakili makna sebenarnya ialah “Kontrak Pelayanan”. Penerapan *Citizen Charter* masih merupakan hal baru dan belum banyak kepala daerah yang tertarik untuk melaksanakannya secara serius. Tetapi pengalaman dari 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. 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. Dengan demikian terwujudnya Kontrak Pelayanan diharapkan akan dapat membentuk “budaya melayani”, mirip seperti konsep Departemen Dalam Negeri yang menekankan posisi birokrat sebagai *pamong praja* dan bukannya *pangreh praja*. 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 & 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, LSM, DPRD, tokoh masyarakat lokal, dan lain-lainnya.

Ada banyak hal yang bersifat sangat fungsional di dalam Kontrak Pelayanan, yaitu 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.

Ada lima unsur pokok yang 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. Harus diingat bahwa visi dan misi pelayanan tidak hanya 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 (*output*) 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. Alangkah baiknya kalau bagan itu 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 sistem 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.

Para peneliti dari PSKK dan MAP Universitas Gadjah Mada telah melakukan uji-coba dan fasilitasi penerapan Kontrak Pelayanan di beberapa daerah di Indonesia. Aspek-aspek yang difasilitasi dengan Kontrak Pelayanan itu kebanyakan meliputi pelayanan di bidang kesehatan, kependudukan, dan perijinan. Sebagai contoh, di kota Blitar, fokus fasilitasi Kontrak Pelayanan adalah pada pelayanan di Puskesmas, di kabupaten Semarang difokuskan di beberapa kecamatan dalam hal pelayanan KTP (Kartu Tanda Penduduk), HO (*Hindrance Ordinance*) atau Ijin Gangguan, dan SITU (Surat Ijin Tempat Usaha), sedangkan di kota Yogyakarta difokuskan pada urusan Akte Kelahiran. Penerapan Kontrak Pelayanan di kota Bogor 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, uji coba 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.

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.

Citizen Charter (Kontrak Pelayanan) sebagai Perwujudan *Good Governance* dalam Pelayanan Publik

Harus diakui bahwa penerapan sistem Kontrak Pelayanan di Indonesia masih merupakan hal yang baru dan 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 sebab prinsip dasar dari *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 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 partisipatif tersebut.

Dari pihak pemerintah daerah, kendala yang muncul dapat berupa:

1. Lemahnya komitmen politik para pengambil keputusan di daerah untuk secara sungguh-sungguh melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut layanan publik.
2. Lemahnya dukungan SDM yang dapat diandalkan untuk melaksanakan strategi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik.
3. Rendahnya kemampuan lembaga legislatif dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat.
4. 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, dari pihak masyarakat kendala partisipasi dapat muncul karena berbagai hal berikut:

1. 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.
2. Apatisme. 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.

3. 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 SDM yang berpengalaman. Oleh karena itu bila pemerintah daerah tidak mempunyai komitmen yang kuat untuk menggali dukungan partisipasi, kegiatan partisipasi hanya akan dirasakan sebagai masalah, bukan sebagai solusi untuk memecahkan masalah pemerintahan. Jika hal ini yang terjadi maka partisipasi bisa menjadi momok yang akan selalu di jauhi oleh pemerintah daerah.

Seperti telah dijelaskan di depan, Kontrak Pelayanan kiranya dapat merupakan terobosan dari kebuntuan kebijakan di bidang pelayanan publik di Indonesia. Ada banyak kebijakan yang sudah ditempuh oleh pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Tetapi tampaknya masih banyak yang menemui hambatan di lapangan. Sebagai misal, sejak tahun 1990-an kantor Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara telah mencoba memperbarui sistem pelayanan publik di Indonesia dengan keluarnya Keputusan No. 81 tahun 1993. Digariskan dalam ketentuan ini bahwa pelayanan publik hendaknya menganut delapan “sendi-sendi pelayanan umum” yang meliputi: kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata dan ketepatan waktu. Namun di dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik tidak banyak instansi pemerintah yang menerapkan prinsip-prinsip ini secara serius. Penyediaan sumberdaya manusia yang menyelenggarakan pelayanan publik juga terus dibenahi, antara lain dengan sistem kepegawaian yang lebih profesional dengan diubahnya UU No.8 tahun 1974 menjadi UU No.43 tahun 1999 tentang sistem kepegawaian negeri sipil. Sistem kepegawaian yang baru ternyata belum mampu untuk mengubah pola pelayanan publik di Indonesia karena tidak adanya “paksaan” dari publik sebagaimana dapat diterapkan dalam sistem Kontrak Pelayanan.

Masih banyaknya pungutan liar di dalam penyelenggaraan pelayanan publik juga merupakan masalah tersendiri. Pemerintah telah mengeluarkan Instruksi Presiden No.5 tahun 2004 tentang percepatan pemberantasan korupsi. Sejalan dengan itu, pihak Kementerian PAN juga mengeluarkan Keputusan No.26 tahun 2004 tentang petunjuk teknis transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Inpres No.7 tahun 1999 tentang AKIP (Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas satuan-satuan pemerintah, termasuk akuntabilitas dalam pelayanan publik. Pihak LAN (Lembaga Administrasi Negara) juga telah mengeluarkan Keputusan No.589 tahun 1999 dan Keputusan No.239 tahun 2003 tentang pedoman penyusunan LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) serta upaya untuk mengukur dan mengevaluasi kinerja instansi pemerintah secara berkesinambungan. Tetapi lagi-lagi seruan, imbauan dan

pembenahan aspek formal dalam peraturan dan kebijakan-kebijakan baru tersebut ternyata belum efektif untuk memberantas korupsi birokrasi di bidang pelayanan publik. Persoalan mengenai mandulnya pemberantasan korupsi di Indonesia tampaknya juga lebih sistemik karena reformasi belum banyak menyentuh satuan-satuan judisial seperti kepolisian, kejaksaan, dan lembaga peradilan pada umumnya.

Dalam upaya untuk membenahi sistem pelayanan, Departemen Dalam Negeri telah mengeluarkan Permendagri No.24/2006 mengenai pembentukan UPTSA (Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap). Banyak kabupaten dan kota yang kini sudah merintis atau bahkan mengoperasikan UPTSA agar prosedur pelayanan perijinan dapat dipangkas dan biaya yang dibebankan kepada para pelaku usaha dapat ditekan. Tetapi ternyata banyak pembentukan UPTSA itu yang masih dilandasi dengan semangat Pemda yang mendua, antara keinginan untuk menarik investasi ke daerah dengan keinginan untuk memperoleh pemasukan dari retribusi perijinan.

Saat ini pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara tengah mempersiapkan RUU tentang Pelayanan Publik. Alangkah baiknya apabila masyarakat mencermati butir-butir yang akan termuat di dalam undang-undang pelayanan publik tersebut. Namun dari telaah awal mengenai rincian yang terdapat di dalam RUU ini, tampaknya sistem pelayanan publik yang hendak diterapkan oleh pemerintah masih menggunakan paradigma lama dalam hal partisipasi publik terhadap mekanisme pelayanan publik yang diberlakukan. Dalam hal partisipasi masyarakat, misalnya, draf RUU pelayanan publik itu masih melihat bahwa partisipasi masyarakat adalah sesuatu yang merupakan pilihan, bukan merupakan kewajiban. Pasal 38 RUU mengatakan bahwa peran serta masyarakat “diperlukan” dalam peningkatan kualitas pelayanan publik. Ini berbeda dengan paradigma baru tentang pelayanan publik yang berpedoman bahwa peran-serta masyarakat bukan hanya “perlu”, tetapi “wajib” dilaksanakan oleh pemerintah seperti yang terdapat dalam sistem Kontrak Pelayanan. Pengalaman membuktikan bahwa gagasan tentang pelayanan publik modern yang mendasarkan mekanisme pelayanan pada *citizen charter* atau Kontrak Pelayanan antara instansi pemerintah dengan unsur-unsur pengguna jasa sebenarnya sudah dapat diterapkan di Indonesia dan dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik di daerah secara signifikan.

Oleh sebab itu, inilah 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. Inilah salah satu bentuk upaya untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia yang akan sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat lokal.

DAFTAR PUSTAKA

1. Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B., 2003; *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Armonk: M.E. Sharpe.
2. Dwiyanto, Agus et al., 2002; *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gadjah Mada.
3. Dwiyanto, Agus et al., 2006; *Pelaksanaan Good Governance dalam Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
4. Ferlie, E. et al., 1996; *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.
5. Kei Ho, A.T. and Coates, P., 2002; "Citizen Participation: Legitimizing Performance Measurement as a Decision Tool", *Government Finance Review*, April.
6. Kumorotomo, Wahyudi, 2005; *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa pada Masa Transisi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
7. Purbokusumo, Yuyun et al., 2006; *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Partnership for Governance
8. Pusat Penelitian Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003; *Pelebagaan Citizen Charter dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta, Kabupaten Semarang, dan Kota Blitar*, Yogyakarta: PSKK-UGM and Ford Foundation.
9. Thoha, Miftah, 2005; *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media
10. Turner, Mark dan David Hulme, 1997; *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, London: Mc Millan Press.
11. Wray, L.D., et al., 2000; *Engaging Citizens in Achieving Results that Matter: A Model for Effective 21st Century Governance*, Oxford: Oxford University Press.