

SERVICE CHARTERS (MAKLUMAT PELAYANAN) SEBAGAI SUATU INSTRUMEN DALAM MENINGKATKAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK OLEH PEMERINTAH

Suryo Guritno

Ditjen Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan RI,
Gedung Jusuf Wibisono (C) Lt.2, Jl. Dr. Wahidin No.1 Jakarta Pusat 10710,
Telp. 021 - 3510202, rmsuryo@gmail.com

Service Charter as An Instrument for Improving Public Services

The notion of service charters in terms of public service and bureaucratic reform in Indonesia is relatively a new thing compared to other countries. The issuance of Law No.25/2009 regarding Public Service has been imposing Government/Local Government to use service charters as a written statement that consists of detail obligations and promises to comply with service standard. In order the service charters to be effective and efficient, it is important for us to understand the philosophy, concept and background of the service charters themselves. This paper is also intended to provide a picture on the concept, background, other countries' experiences, and efforts by Indonesian government to implement the service charters to enhance their service delivery. Furthermore, this paper will discuss problems on service charter implementation and analyze the effectiveness of service charters in delivering a sound public service.

Keywords: Service Charters, public service, government

A. PENDAHULUAN

Sektor publik dalam beberapa tahun belakangan ini telah mengalami apa yang disebut sebagai paradigma *new publik management* (Hughes 2003: 4). Beberapa ahli manajemen berpendapat bahwa pengertian dari *new public management* adalah usaha pengaadaptasian praktek-praktek manajemen di sektor swasta/*private* ke dalam sektor publik agar makin mendekatkan pemerintah ke dalam proses bisnis pada umumnya, menguntungkan, dan menumbuhkan peran/tanggung jawab yang lebih besar kepada para pejabatnya (Hood 1998: 1, Ayeni 2001: 1). Lebih lanjut lagi, Ayeni menambahkan bahwa konsep *new public management* akan secara otomatis merubah peran aparatur pemerintah dan juga masyarakat. Dengan dijalankannya konsep *new public management*, maka aparatur pemerintah akan berubah peran atau diposisikan sebagai manager, sedangkan masyarakat berubah peran menjadi pengguna jasa atau sebagai konsumen (2001: 1).

Selain hal tersebut di atas, konsep *new public management* sebenarnya mengandung delapan karakteristik yang membedakannya dengan berbagai upaya reformasi publik lainnya. Kedelapan karakteristik tersebut adalah: (a) adanya pendekatan terhadap tercapainya *output* dan *outcome*; (b) produktivitas; (c) perampingan; (d) deregulasi; (e) desentralisasi; (f) privatisasi; (g) pengaplikasian sistem kontrak; (h) organisasi yang lebih sederhana (Lane 2005: 6-7).

Dalam rangka menjalankan konsep *new public management*, terdapat berbagai instrumen atau strategi yang dapat dijalankan pemerintah. Salah satu jenis instrumen yang belum begitu dikenal dalam ranah pemerintahan kita dalam rangka peningkatan pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien dengan berfokus pada kepuasan

masyarakat adalah *service charters*. *Service charters* atau yang bisa kita sebut dengan maklumat pelayanan atau kontrak pelayanan sebenarnya telah dikenal secara luas di berbagai negara maju seperti Inggris, Amerika Serikat, Perancis, dan Australia, namun belum begitu banyak diterapkan pada negara berkembang seperti Indonesia. Walaupun konsep ini dinilai memiliki dampak yang positif, akan tetapi bagi beberapa negara tertentu konsep *service charter* ini masih menimbulkan tanda tanya besar, terutama berkaitan dengan keefektifannya.

Sehubungan dengan baru saja disahkannya UU No.25/2009 tentang Pelayanan Publik oleh DPR pada bulan Juni 2009, maka tanggung jawab pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang prima akan semakin besar. Tulisan ini akan mencoba untuk menganalisis latar belakang, definisi dan pengalaman negara-negara di dunia yang telah menggunakan *service charters*/maklumat pelayanan sebagai suatu alternatif upaya dalam meningkatkan pelayanan publik yang berorientasi kepada masyarakat. Tulisan ini juga akan mendiskusikan keefektifan pengimplementasian *service charters* pada negara-negara yang berbeda dan juga pelajaran apa yang bisa diambil dari pengimplementasian *service charters* tersebut.

B. KONSEP MAKLUMAT PELAYANAN/SERVICE CHARTERS

Konsep *service charters* sebenarnya memiliki beragam pengertian. *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) menyebutkan bahwa *service charters* adalah dokumen publik yang berisi sekumpulan informasi dasar dalam penyediaan layanan, standar pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat/pengguna jasa dari institusi/lembaga penyedia jasa, dan bagaimana menyusun keluhan dan saran yang membangun bagi penyediaan pelayanan itu sendiri (OECD 2007: 15). Lane selanjutnya menambahkan bahwa *service charters* adalah inisiatif untuk meningkatkan tanggung jawab penyediaan layanan dalam hal perbaikan kinerja pelayanan, transparansi, responsibilitas yang lebih cepat terhadap keinginan serta kebutuhan pengguna jasa, dan terakhir untuk memperbaiki prosedur penerimaan keluhan. Secara singkat, Lane mengungkapkan bahwa sejatinya *service charters* mencoba menantang paradigma tradisional tentang pelayanan publik dimana masyarakat/pengguna jasa tidak dapat meminta pelayanan secara lebih baik dari apa yang sudah disediakan oleh pemerintah kepada mereka (2005: 17)

Service charters pertama kali diimplementasikan di Inggris pada tahun 1990 di masa pemerintahan Perdana Menteri Margareth Thatcher, dan kemudian dilanjutkan oleh pemerintahan Perdana Menteri John Major pada tahun 1991 (Drewry 2005: 4; Kirkpatrick, Ackroyd, and Walker 2005: 61). Tujuan *service charters* itu sendiri adalah menekankan kembali dukungan pemerintah dalam hal privatisasi, penggunaan sistem kontrak pada penyediaan layanan, dan penyediaan barang/jasa yang kompetitif serta tetap berorientasi pada kepuasan pelanggan (Drewry 2005: 4).

Selain tujuan *service charters*, hal yang tidak kalah pentingnya adalah prinsip-prinsip yang harus ada dalam didalamnya. Beberapa akademisi menyimpulkan setidaknya ada enam prinsip pokok yang harus ada dalam setiap *service charters*. Pertama, adanya kinerja standar pelayanan dan penilaian terhadap kinerja aktual dari standar yang telah disusun tersebut. Kedua, tersedianya informasi yang jelas tentang pelayanan yang diberikan, termasuk penilaian terhadap kinerja aktual berbanding standar yang telah ditetapkan. Ketiga, adanya konsultasi dengan pihak masyarakat/pengguna jasa. Keempat, adanya perlakuan yang baik atau membantu kepada pengguna jasa. Kelima, adanya antisipasi akan segala konsekuensi baik dari aspek hukum maupun keuangan apabila pemerintah gagal menyediakan layanan seperti yang telah dijanjikan. Keenam, pelayanan harus mampu diberikan sesuai dengan prinsip *value for money* (Minogue 2001: 31; Humphrey

1998: 40-41).

Pada tahun 1998, Kuuttiniemi dan Virtanen melaporkan bahwa setidaknya lebih dari setengah negara-negara anggota OECD telah mencoba mengaplikasikan *service charters* dengan tujuan menyediakan pelayanan publik yang berkualitas tinggi, mudah diakses, dan berorientasi kepada masyarakat (dikutip dari OECD 2005:40). *Service charters* yang pertama kali diperkenalkan oleh Inggris tersebut selanjutnya diikuti oleh banyak negara, tidak hanya di negara maju tetapi juga di negara berkembang. Contoh dari negara-negara maju yang sudah mengimplementasikan *service charters* adalah Belgia, Perancis, Italia, Portugal, Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan Belanda. Sementara itu, di negara-negara berkembang contohnya adalah India, Malaysia, Brunei Darussalam, Afrika Selatan, Namibia, Costa Rica, Samoa, Argentina, dan Jamaika (Lane 2005: 17; Drewry 2005: 3).

Walaupun *service charters* telah secara luas diimplementasikan di banyak negara, akan tetapi baik isi maupun tujuannya, *service charters* tersebut dapat berbeda-beda dan disesuaikan dengan kondisi di negara yang bersangkutan. Di beberapa negara, tujuannya adalah murni untuk perbaikan kinerja pelayanan publik, akan tetapi di beberapa negara lainnya didapatkan fakta bahwa implemmentasi *service charters* adalah merupakan hasil dorongan/*pressure* dari lembaga donor/lembaga peminjam internasional (Drewry 2005: 3).

C. EFEKTIFITAS SERVICE CHARTERS DALAM PELAYANAN PUBLIK

Efektifitas terhadap implementasi *service charters* dalam meningkatkan pelayanan publik di berbagai pemerintah masih menimbulkan pertanyaan besar. Bahkan di Inggris, negara dimana *service charters* pertama kali diperkenalkan di tahun 1991 untuk program pemerintah, kesan skeptis masyarakat akan efektifitasnya masih terlihat. Banyak orang berpendapat bahwa program tersebut hanyalah slogan dan retorik politik belaka. Kritik bahkan mengatakan bahwa program tersebut tidak akan bertahan lama. Akan tetapi, setelah empat tahun diimplementasikan ternyata *service charters* terbukti dapat menyediakan layanan publik yang lebih baik dan akan terus dapat bertahan lama (Baker dan Budarick 1997: 105).

Beberapa perdebatan mengenai keefektifan program ini sangat dimungkinkan muncul karena adanya perbedaan perspektif atau cara pandang. Misalnya, berdasarkan perspektif ahli *new public management*, sektor publik atau pemerintah telah lama sekali dikenal sebagai suatu organisasi yang memiliki kultur birokrasi yang kuat dan cenderung dibentuk untuk melayani kepentingan penguasa. Oleh karena itu, akan sangat sulit untuk mengubah sektor publik menjadi lebih responsif terhadap keinginan masyarakat penerima jasa, sehingga harus ada langkah inovatif untuk mengubah hal tersebut, yaitu dengan cara memperkenalkan *service charters* (Minogue 2000: 29). Selanjutnya, Craig berpendapat bahwa *service charters* merupakan instrumen yang cukup sederhana dan efektif untuk memberdayakan masyarakat/pengguna jasa dan dapat mempermudah pejabat/*manager* untuk meningkatkan kualitas pelayanan (dikutip dari Minogue 2000: 28). Seperti juga dikutip dari Paquin, dalam suatu studi di tahun 1995 oleh Seidle ditemukan bahwa adanya perbaikan pelayanan di Inggris salah satunya disebabkan oleh diimplementasikannya *service charters* (1998: 235).

Terlepas dari adanya peningkatan kualitas pelayanan sebagaimana dilaporkan pada penjelasan di atas, sebenarnya masih terdapat beberapa kesulitan teknis yang dapat timbul dalam pengaplikasian *service charters* di sektor publik. Drewry, misalnya menyebutkan kesulitan untuk mengukur kinerja layanan dan juga indikator yang harus digunakan untuk mengukur kinerja layanan tersebut. Ia juga lantas menambahkan bahwa walaupun masalah teknis pada pengukuran kinerja layanan dapat dipecahkan, masih akan timbul

lagi masalah dalam hubungan antara masyarakat/pengguna jasa dan pemerintah/penyedia jasa. Hal ini menurutnya disebabkan karena dalam praktek yang sebenarnya, masyarakat tidak memiliki pilihan terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah (2005: 14).

D. MANFAAT *SERVICE CHARTERS* DALAM PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK

Sebagaimana tercantum dalam *White Paper* Pemerintah Inggris di tahun 1991, terdapat setidaknya empat konsep dasar yang dikembangkan dalam implementasi *service charters*. Pertama, adanya jaminan kualitas atas penyediaan layanan. Kedua, adanya upaya menumbuhkan kompetisi dalam penyediaan layanan publik yang dapat menstimulus kualitas kinerja layanan. Ketiga, adanya standar sebagai informasi bagi masyarakat tentang penyediaan layanan. Keempat, adanya nilai lebih atas uang yang telah dikeluarkan oleh masyarakat sebagai pembayar pajak (Baker and Budarick 1997: 105). Apabila keempat konsep dasar tersebut dikaitkan dengan penyediaan layanan pemerintah maka peranan *service charters* dalam upaya peningkatan akan semakin jelas. Dalam paragraf selanjutnya penulis akan mencoba mengkaitkan keempat konsep dasar *charters* tersebut dengan manfaat yang akan diperoleh.

Jaminan penyediaan kualitas pelayanan sangatlah penting pada sektor publik. Pada tahapan ini, kualitas dapat terbagi menjadi beberapa hal seperti kecepatan layanan, tingkat responsifitas pemerintah, kejelasan layanan, akurasi, dan kepatasan akan suatu pemberian layanan. Sebagaimana diketahui bahwa pelayanan publik di negara berkembang cenderung rendah dan perlu untuk diperbaiki. Sudah seringkali kita mendengar bahwa untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas masyarakat harus membayar lebih dari apa yang seharusnya dibayarkan. Pelayanan publik lantas kemudian dapat berubah menjadi kegiatan bisnis bagi sebagian aparat pemerintah yang tidak bertanggung jawab, sehingga pelayanan publik tidak diberikan berdasarkan prinsip *first come first serve* tetapi diberikan kepada siapa yang mampu membayar lebih. Dalam hal ini maka masyarakat miskinlah yang paling dirugikan. Mereka dipaksa untuk bisa menerima betapa buruknya pelayanan yang diberikan pemerintah tanpa ada *bargaining power* yang kuat. Ketika situasi ini terjadi maka peran pemerintah sebagai penyedia jasa layanan yang adil kepada seluruh lapisan masyarakat, baik miskin ataupun kaya tidak akan pernah terwujud.

Service charters akan sangat membantu aparat pemerintah maupun masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan. Bagi aparat pemerintah, *service charters* akan memberikan pengertian tentang arti komitmen pemberian layanan yang berkualitas. Bagi masyarakat/pengguna jasa, *service charters* tentunya akan memberikan pemahaman tentang hak-hak masyarakat akan pelayanan yang berkualitas. Dalam tahapan ini, *service charters* berfungsi sebagai mediator atau konsensus bagi kedua belah pihak untuk mengetahui tentang pelayanan yang berkualitas.

Konsep kedua yaitu menciptakan suasana kompetisi di instansi pemerintah. Agak sulit memang untuk mencoba mencari contoh bagaimana penerapan *service charters* di sektor publik dapat menciptakan suasana kompetisi. Terlebih apabila yang dibandingkan adalah antara layanan pemerintah dan swasta, walaupun sebenarnya beberapa BUMN/BUMD telah berupaya untuk dapat bersaing dengan sektor swasta. Terlepas daripada kesulitan tersebut, nampaknya hal yang paling sederhana adalah menciptakan suasana kompetisi antar unit pemerintah seperti antar propinsi/kabupaten/kota. Pelayanan yang relatif cepat di kabupaten A untuk perizinan investasi misalnya akan berpengaruh langsung terhadap iklim investasi di kabupaten X, Y, ataupun Z, sehingga secara tidak langsung kabupaten X, Y, dan Z akan berkompetisi mengeluarkan pelayanan izin investasi yang

lebih cepat dari yang lain agar ada investor yang tertarik berinvestasi.

Konsep ketiga yaitu standar pelayanan. Standar pelayanan sangat dibutuhkan pada sektor pemerintah untuk memberikan kejelasan dan kepastian kepada pengguna jasa. Dalam hal ini, standar dapat berupa standar waktu ataupun standar kualitas. Standar pelayanan memiliki aspek yang sangat luas bagi pemerintah, misalnya dalam iklim investasi. Iklim investasi tinggi mensyaratkan pemerintah untuk dapat memberikan standar yang jelas kepada pengguna jasa, misalnya proses bongkar muat barang di pelabuhan/bandara. Ketidakjelasan standar pelayanan akan membuat pihak ketiga, dalam hal ini eksportir/importir berpotensi rugi. Akibat yang parah adalah larinya investor ke negara lain yang memiliki proses layanan yang lebih singkat. Menyusun standar pelayanan selain bermanfaat untuk memberikan kepastian, juga akan berdampak pada proses transparansi terhadap praktek di pemerintahan. Sebabnya adalah, institusi/lembaga yang menyusun *service charters* secara otomatis diwajibkan menyusun laporan kinerja kepada lembaga pengawas yang lebih tinggi dan menyiarkannya kepada masyarakat. Hal ini secara jelas akan mendorong terciptanya transparansi.

Konsep terakhir dari *service charters* adalah konsep *value for money*. Konsep ini mengandung pengertian bahwa masyarakat sebagai pembayar pajak berhak untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari pemerintah. Adalah kewajiban dari pemerintah untuk menjamin bahwa pajak digunakan untuk keuntungan masyarakat sehingga pemerintah wajib menyediakan pelayanan sesuai dengan harapan masyarakat.

E. SERVICE CHARTERS DI NEGARA BERKEMBANG

Walaupun implementasi *service charters* di negara maju seperti Inggris relatif berjalan sesuai rencana, akan tetapi pelaksanaan *service charters* di negara berkembang masih sulit berjalan baik. Hal ini dapat disebabkan oleh adanya perbedaan karakteristik yang jauh berbeda antara negara maju dan berkembang. Sektor publik di negara berkembang dikenal memiliki budaya birokrasi yang kuat, mekanisme control yang lemah, partisipasi masyarakat yang rendah, dan tingginya angka korupsi. Oleh karena itu, *service charters* tidak mungkin dilakukan tanpa upaya reformasi birokrasi dan publik lainnya.

Pengalaman implementasi *service charters* di negara berkembang bisa kita lihat misalnya di Malaysia dan India. Penerapan *service charters* di Malaysia telah dimulai sekitar tahun 1993-1994 (Siddiquee 2007:85-86; Abdullah 2003:1; UNPAN 1995:8). Hampir serupa dengan Inggris, latar belakang pemerintah Malaysia untuk melaksanakan *service charters* adalah untuk menjamin bahwa pelayanan publik yang disediakan telah sesuai dengan janji pemerintah untuk menyediakan layanan berkualitas dan cocok dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat. Malaysia juga mengamanatkan *charters* untuk dibuat oleh seluruh instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah. Selain itu, Malaysia juga menerapkan mekanisme sistem keluhan/*complaint* terhadap pelayanan yang diberikan sehingga lambat laun *service charters* diharapkan dapat terus menurunkan tingkat ketidakpastian dalam layanan. Di tahun 1994, Malaysia memperkenalkan suatu mekanisme pelayanan untuk menjamin kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan. Dalam mekanisme tersebut, pemerintah dapat segera mengambil tindakan yang diperlukan apabila ada institusi yang dianggap gagal memberikan layanan sesuai dengan standar. Tidak hanya itu, pemerintah Malaysia pada saat itu juga memperkenalkan suatu program yang dapat memperkuat sistem manajemen penanganan keluhan masyarakat yang disebut "*Mesra Rakyat*". Dengan adanya program ini maka setiap bulan sekali para pimpinan dan pejabat instansi pemerintah diwajibkan untuk menyediakan waktu untuk bertatap muka dengan masyarakat pengguna jasa. Pada pertemuan tatap muka tersebut masyarakat dapat mengajukan keluhan dan saran atas

pelayanan yang diberikan institusi tersebut (Siddiquee 2007: 85-86).

Walaupun implementasi *service charters* di Malaysia memiliki arti yang sangat penting dalam peningkatan pelayanan publik, ternyata masih terdapat kritik yang mengatakan bahwa *charters* hanyalah sebuah janji-janji umum/jargon pemerintah terhadap pelayanan publik. Pelaksanaan *charters* masih menunjukkan kemajuan yang lambat untuk dapat meningkatkan pelayanan publik. *Charters* dianggap masih terpisah dari sistem perencanaan dan pengawasan utama pemerintah. Selain itu, walaupun orientasi masyarakat terhadap tuntutan kebutuhan pelayanan yang makin baik sudah meningkatkan, namun ternyata hal ini tidak diikuti oleh perilaku aparatur pemerintahan itu sendiri. Kurangnya partisipasi aparat dalam penyusunan *charters* menyebabkan mereka tidak responsif terhadap *charters* itu sendiri (Abdullah 2003: 1).

Penerapan *service charters* di India diperkenalkan pada tahun 1997 oleh Perdana Menteri India dengan mengadopsi pengalaman pemerintah Inggris. Pemerintah India pada saat itu menerbitkan rencana aksi dalam rangka menciptakan pemerintah yang efektif dan responsif di level pusat maupun daerah yang kemudian menjadi cikal bakal kelahiran *service charters*. Pemerintah India berfokus pada sektor layanan yang menyentuh kepentingan masyarakat banyak, seperti perkeretaapian, telekomunikasi, pos, dan sistem distribusi masyarakat. Sebagaimana Inggris, *charters* yang dimiliki India juga memuat beberapa hal pokok seperti standar pelayanan, batas waktu yang diharapkan masyarakat untuk dapat dipenuhi pemerintah dalam pemberian pelayanan diberikan, serta peran serta masyarakat dalam pengawasan pelayanan (dikutip www.goicharters.nic.in)

Institusi yang menjadi inisator dalam implementasi *charters* tersebut adalah *Department of Administrative Reform and Publik Grievances in Government of India* (DARPG). Mereka bertanggung jawab dalam hal koordinasi, formulasi, dan operasionalisasi *charters* misalnya dengan penyusunan pedoman-pedoman bagaimana membuat *charters* untuk berbagai departemen/organisasi lainnya agar *charters* tersebut dapat berjalan efektif. India menetapkan enam hal pokok yang minimal harus ada dalam sebuah *charters*, keenamnya adalah visi dan misi; detail kegiatan yang dilakukan organisasi; detail pengguna jasa; detail jenis pelayanan yang disediakan kepada setiap pengguna jasa; mekanisme penerimaan keluhan; dan ekspektasi/harapan dari pengguna jasa. Ekspektasi/harapan dari pengguna jasa inilah yang sebenarnya membedakan pelaksanaan *charters* antara Inggris dan India. India menganggap bahwa keterlibatan masyarakat/pengguna jasa sangat penting dalam efektifitas pelayanan, yaitu untuk menjamin terwakilinya kebutuhan dari masyarakat serta semua *stakeholders* akan pelayanan yang disediakan.

Selain itu, India juga berupaya untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan *charters* baik secara internal maupun eksternal. Menurut laporan pemerintah India, pada tahun 2005 sebanyak seratus tujuh *charters* telah disusun oleh departemen di lingkungan pemerintah pusat dan sebanyak enam ratus dua puluh sembilan *charters* telah pula berhasil diselesaikan oleh berbagai institusi pemerintah daerah. Sebagian besar dari *charters* tersebut telah ditampilkan di berbagai media seperti *website* pemerintah, media cetak dan elektronik, serta kampanye publik. Terlepas dari upaya-upaya tersebut, dari hasil evaluasi ternyata diketahui bahwa ada beberapa kelemahan terhadap penyusunan *charters* di India. Kelemahan-kelemahan tersebut diantaranya adalah (1) beberapa *charters* tidak disusun melalui proses konsultasi dengan penyedia sehingga banyak aparatur pemerintah yang tidak familiar dengan filosofi, tujuan, dan hal-hal utama yang ada dalam *charters*; (2) kurangnya publisitas *charters* di masyarakat; (3) kurangnya dukungan pendanaan terhadap pelaksanaan *charters* di institusi-institusi pemerintah (dikutip dari www.goicharters.nic.in)

F. PENERAPAN *SERVICE CHARTERS* PADA PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA

Walaupun UU Pelayanan Publik baru saja diterbitkan, ternyata upaya penyelenggaraan *service charters* di Indonesia sebenarnya telah mulai dirintis oleh pemerintah daerah melalui kerjasama dengan lembaga donor jauh sebelum UU tersebut disahkan. Beberapa pemerintah daerah seperti Kota Yogyakarta, Kota Bogor, Kota Mataram, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Lemboto, Kota Binjai, dan Kabupaten Asahan telah melaksanakan konsep ini di berbagai sektor seperti pelayanan kartu tanda penduduk, surat ijin tempat usaha, dan penanganan sampah (Kumorotomo 2007: 8).

Pemda Kota Blitar berinisiatif memperbaiki pelayanan publik di sektor kesehatan melalui penerapan *service charters* di puskesmas dengan harapan makin baiknya pelayanan puskesmas kepada masyarakat (Luwihono, 2006). Dalam tulisannya Luwihono menceritakan proses awal hingga tersusunnya suatu *charters* di Kota Blitar. Proses awal yang dilakukan adalah melakukan konsultasi dengan berbagai *stakeholders* seperti DPRD, lurah, camat, tenaga paramedis, pers dan masyarakat. Proses ini bertujuan untuk mengumpulkan berbagai keluhan, saran, dan mengidentifikasi berbagai persoalan yang muncul terkait pelayanan kesehatan puskesmas. Proses konsultasi ini dilakukan dengan berbagai metode, seperti seminar kesehatan, *talk show*, penyebaran *leaflet*, *poster*, dan pembentukan forum. Forum ini diisi oleh berbagai *stakeholders* yang dianggap dapat mewakili semua kepentingan. Setelah proses identifikasi tersebut selesai dilakukan, maka berdasarkan hasil konsultasi tersebut kemudian disusunlah *service charters* yang memuat prosedur, waktu, biaya, dan cara pelayanan. Setelah *service charters* berhasil disusun, maka untuk menjamin efektifitas *charters* kemudian dilakukan berbagai upaya sosialisasi kepada masyarakat melalui berbagai media seperti radio dan sekolah (Luwihono, 2006).

Penerapan *service charters* pada puskesmas di Kota Blitar dinilai mampu memperbaiki kinerja pelayanan kesehatan. Hasil monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Universitas Gadjah Mada menemukan beberapa hal yang positif setelah diterapkannya *charters*. Hal-hal tersebut adalah: (a) perubahan sikap pelayanan yang lebih baik dari petugas puskesmas sewaktu melayani pasien; (b) pelayanan yang sesuai jadwal; (c) prosedur pelayanan yang lebih jelas; (d) penampilan petugas yang lebih bersih; (e) masyarakat dapat menyampaikan keluhan dan kritik atas pelayanan yang diberikan (Luwihono, 2006).

G. *SERVICE CHARTERS* DAN UU PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Penerapan *service charters* di Indonesia nampaknya sangat jauh tertinggal dengan negara-negara berkembang lainnya di kawasan Asia seperti India dan Malaysia. Mereka telah jauh memulai upaya reformasi publiknya melalui *charters* sejak tahun 1993 dan 1997, sedangkan pemerintah Indonesia baru saja di bulan Juni 2009 menerbitkan undang-undang pelayanan publik setelah pembahasan yang dimulai cukup lama dengan Dewan Perwakilan Rakyat sejak tahun 2005. Salah satu hal yang cukup penting dalam undang-undang tersebut adalah masuknya *service charters* dalam salah satu pasal undang-undang tersebut, yang kemudian diterjemahkan ke dalam undang-undang dengan istilah maklumat pelayanan. Pengertian maklumat pelayanan menurut undang-undang adalah pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam standar pelayanan. Adapun, lembaga yang bertindak sebagai inisiator dalam penerbitan undang-undang ini adalah Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.

Hampir sama dengan upaya reformasi birokrasi di Negara lain, secara substansial, undang-undang ini mengatur beberapa hal pokok, yaitu maksud dan tujuan, kedudukan/peran tanggung jawab organisasi, hak dan kewajiban, penyelenggara

pelayanan publik, peran serta masyarakat, penyelesaian pengaduan, dan terakhir adalah sanksi. Berkaitan dengan tujuan, UU Pelayanan Publik mengandung empat tujuan pokok. Pertama, terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Kedua, terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik. Ketiga, terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Keempat, terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan.

Sebagai upaya dalam mencapai keempat tujuan pokok tersebut, pasal 22 ayat (1) juga mengamanatkan Pemerintah untuk menyusun suatu dokumen publik yang disebut sebagai maklumat pelayanan atau *service charters*. Hal penting lainnya yang muncul pada undang-undang tersebut adalah adanya penyelesaian pengaduan dan sanksi. Selama ini proses penyelesaian pengaduan di Indonesia dikenal lemah. Sangat jarang ditemukan bahwa pengaduan dari pengguna jasa akan ditindaklanjuti secara serius oleh instansi pemberi jasa, sehingga apabila hal ini dibiarkan terus menerus maka akan menimbulkan ketidakpercayaan dalam masyarakat terhadap pemerintah. Padahal kita mengetahui bahwa kepercayaan/*trust* merupakan elemen yang sangat penting dalam hubungan masyarakat dan pemerintah.

Salah satu hal penting yang juga perlu dibahas adalah peran lembaga Ombudsman. Pasal 40 UU 25/2009 mengatakan bahwa masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada ombudsman. Peran lembaga ini di Indonesia sejauh ini belum begitu terdengar dan sangat berbeda halnya dengan negara-negara maju. Hal ini mungkin disebabkan posisi Ombudsman yang belum begitu kuat. Seperti kita ketahui, sejak tahun 2000 hingga 2008, Ombudsman masih berbentuk sebagai Komisi Nasional dengan dasar hukum pembentukan Keputusan Presiden No.44/2000. Otoritas dan kewenangannya tentunya lebih kecil daripada lembaga negara sehingga belum dapat berjalan efektif. Akan tetapi, dengan diterbitkannya UU 37/2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maka Ombudsman berubah menjadi lembaga negara yang selain dimungkinkan untuk mendirikan kantor perwakilan di daerah, juga diberikan kewenangan lebih besar dalam hal penanganan laporan. Winarso menyebutkan bahwa dengan diterbitkannya UU 37/2008, Ombudsman memiliki *subpoena power*, rekomendasi bersifat mengikat, investigasi, serta sanksi pidana bagi yang menghalangi Ombudsman dalam menangani laporan (dikutip dari Suara Ombudsman 2008: 3). Walaupun begitu, tetapi nampaknya masih banyak pekerjaan rumah yang harus diselesaikan oleh lembaga tersebut agar penanganan laporan keluhan pelayanan publik dapat berjalan lebih baik. Kewenangan yang lebih besar tentunya harus diikuti dengan kesiapan internal lembaga, seperti kapasitas sumber daya manusia dan dukungan anggaran yang cukup untuk mendukung program.

Proses pengaduan pelayanan merupakan tahapan penting selanjutnya yang patut diperhatikan. Bahkan di negara yang relatif maju seperti Australia pun masih ditemukan banyak kelemahan. Philippa Smith melaporkan bahwa berdasarkan laporan *Commonwealth Ombudsman* terhadap sistem internal penanganan keluhan disebutkan bahwa hanya ada sebanyak dua puluh persen organisasi yang memiliki sistem tersebut, sebanyak sepuluh persen masih dalam tahap pengembangan, dan sebanyak tujuh puluh persen sisanya sama sekali tidak memiliki sistem pengaduan keluhan (Smith 1997: 32). Adanya mekanisme pengaduan ini menjadi penting untuk mencegah praktek-praktek penyimpangan yang terjadi di lapangan dan menciptakan kepercayaan dari masyarakat kepada pemerintah. Dengan memberikan respon yang cepat, hal ini berarti pemerintah

telah berusaha untuk mendengar, peduli, dan berkomitmen dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Pengaduan masyarakat akan penyelenggaraan pelayanan secara otomatis harus diikuti dengan sanksi/hukuman bagi yang melanggar, karena akan keduanya akan bersifat saling menguatkan. Adanya sanksi akan memberikan efek jera bagi pejabat dan penyelenggara jasa pelayanan. Sangat dibutuhkan upaya penegakan hukum yang kuat untuk memaksa aparat pemerintah dan institusi pemerintah untuk bekerja sesuai kesepakatan. Pada tahun 1994, Sampford mengemukakan pentingnya kekuatan hukum di sektor pemerintah. Apa yang dimaksud Sampford dengan hukum adalah aturan formal tertulis seperti peraturan dan regulasi. Sampford kemudian mengklasifikasikan arti hukum tersebut ke dalam dua jenis, yaitu hukum disipliner dan hukum aspiratif. Hukum disipliner disini dapat diartikan sebagai seperangkat aturan yang dibuat untuk mencegah perbuatan menyimpang di sektor pemerintah dengan cara penerapan sanksi atau hukuman. Sedangkan, hukum aspirasional adalah seperangkat aturan hukum yang dibuat tidak hanya oleh eksekutif (*top down approach*) tetapi juga dibuat berdasarkan kesepakatan dari anggota/aparat (1994: 15-27). Disini dapat kita lihat bahwa selain aturan yang bersifat *top down*, diperlukan juga kesepakatan dari penyelenggara pemerintah itu sendiri, dan secara tidak langsung tentunya dengan adanya konsultasi antara aparat penyedia jasa dan masyarakat dalam penyusunan *charters* akan memberikan komitmen yang kuat untuk melaksanakan hukum.

Diberlakukannya UU No.25/2009 tentang Pelayanan Publik yang menetapkan sanksi bagi penyelenggara layanan yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan, serta memberikan pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan akan juga mengurangi adanya unsur penyimpangan (*wrong doing/unethical conduct*) dari penyelenggara jasa. Sanksi tersebut secara jelas juga menyebutkan bahwa selain teguran tertulis, pejabat yang gagal melaksanakan kewajiban pelayanan tersebut juga dapat dibebaskan dari jabatannya, dipotong gaji, penurunan pangkat, hingga pemberhentian, tergantung dari kelalaian yang bersangkutan. Tanpa adanya penegakan hukum dan etika maka kemungkinan *service charters* untuk gagal sangatlah tinggi.

H. PENUTUP

Salah satu tujuan utama dalam rangka memperbaiki sektor publik adalah meletakkan peran dan fungsi pemerintah itu sendiri dalam menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat. Pemerintah dalam hal ini memiliki kewajiban untuk lebih akuntabel kepada masyarakat sebagai salah satu *stakeholders* dalam penyediaan pelayanan (Hughes 2003: 123). Dalam rangka mempercepat pelayanan publik itulah sebenarnya dibutuhkan upaya-upaya inovatif pemerintah. *Service charters* sebagai suatu instrument dalam meningkatkan pelayanan publik dapat berfungsi sebagai suatu alat yang dapat mengubah perspektif/pandangan masyarakat terhadap layanan maupun pemerintah sebagai penyelenggara layanan. Konsep-konsep dasar *charters* seperti kualitas layanan, kompetisi, transparansi, standar layanan, dan *value for money* cukup layak untuk dicoba pemerintah. Walaupun upaya ini agak terlambat, namun upaya pemerintah untuk mencoba menerapkan *service charters* dengan memasukkannya pada salah satu pasal dalam UU Pelayanan Publik sangatlah dihargai. Yang lebih penting lagi kemudian adalah bukan sekedar memunculkan konsep ini, tetapi bagaimana upaya pemerintah untuk mengelola *service charters* menjadi efektif dalam pelaksanaannya.

Mengambil pelajaran atas pelaksanaan *service charters* di negara-negara lain, maka upaya-upaya yang dapat dilakukan pemerintah dalam hal ini adalah sebagai berikut: (a) Meningkatkan konsultasi/partisipasi baik dari internal maupun eksternal. Dengan adanya

konsultasi, aparaturn pemerintah diharapkan mengetahui konsep, jenis layanan, dan standar yang harus dipatuhi. Di lain pihak, konsultasi dengan masyarakat pengguna jasa harus dibuat lebih intens untuk mengetahui bentuk layanan yang diinginkan mereka serta untuk mengetahui sejauh mana kualitas pelayanan tersebut telah dinikmati masyarakat; (b) Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara sebagai inisiator harus diberikan anggaran yang cukup untuk melakukan bimbingan teknis/pendampingan pada instansi pemerintah pusat dan daerah; (c) Memanfaatkan teknologi informasi misalnya *website* pemerintah untuk menyebarluaskan konsep *service charters* dan substansi yang ada dalam UU Pelayanan Publik. Dari pengamatan penulis hingga tulisan ini dibuat, pihak Menpan sebagai inisiator belum memanfaatkan *website-nya* untuk melaksanakan hal ini. UU Pelayanan Publik yang merupakan program penting ternyata belum di-*upload* di *website*; (d) Perlu upaya yang lebih serius dari pemerintah untuk menjalankan *charters*. Hendaknya, *charters* bukan hanya sekedar program yang misalnya merupakan dorongan/tekanan dari lembaga internasional, tetapi murni merupakan komitmen pemerintah/pemerintah daerah untuk memperbaiki kualitas pelayanan; (e) Penguatan peran masyarakat dan penerapan *service charters* pada institusi pemerintah daerah perlu diformalkan, misalnya melalui peraturan daerah. Selain dapat lebih memberikan kepastian hukum terhadap pelaksanaan *charters* tetapi juga akan menunjukkan serta memperkuat komitmen pemerintah daerah sebagai ujung tombak pelayanan publik di era desentralisasi. Dasar hukum yang kuat diperlukan oleh aparaturn pemda serta lembaga swadaya masyarakat untuk dapat bergerak memperbaiki mekanisme partisipasi masyarakat.

Penyelenggaraan *service charters* tentunya tidak akan berhasil dan berjalan efektif tanpa adanya dukungan dari *stakeholders*. *Service charters* hanyalah salah satu instrument untuk membantu peningkatan pelayanan publik pemerintah dan bukan merupakan *panacea* untuk semua masalah pelayanan publik. Diperlukan *political will* dari kepala daerah dan juga sinergitas dari semua institusi pemerintah, baik di tingkat pusat dan daerah untuk menjalankan upaya-upaya reformasi birokrasi. Tidak hanya itu, peran lembaga swadaya masyarakat akan sangat diperlukan dalam membantu pemerintah untuk meningkatkan peran serta, kesadaran, dan partisipasi masyarakat untuk berperan lebih aktif dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik di daerahnya masing-masing.

REFERENSI

- Abdullah, HS 2003. *Client Charters in Malaysia: Moving Beyond Symbolism, paper for International Symposium on Service Charters and Customer Satisfaction in Public Service*, http://www.cityu.edu.hk/garc/symposium/paper_presenters.htm.
- Ayeni, V. 2001. *Public Sector Reform in Developing Countries: A Handbook of Commonwealth Experiences*, United Kingdom: Commonwealth Secretariat.
- Baker, JR & Budarick, B. 1997. *Exit and Voice: Customer Service Charters and Their Role in Improving Public Sector Delivery in United Kingdom and Australia*, Canberra Bulletin of Public Administration, no.84, pp.98-112, <http://search.informit.com.au.ezproxy.flinders.edu.au/fullText;dn=980707291;res=APAFT>.
- Drewry, G. 2005. *Citizens as Customers - Charters and Contractualisation of Quality in Public Services*, working paper for EGPA Conference Bern Switzerland, http://www.publik-admin.co.uk/brochures/cutomers_charters_paper.pdf.
- Hughes, OE. 2003. *Public Management and Administration: An Introduction*, 3rd edition, Basingstoke: Palgrave MacMillan.

- Humphrey, PC. 1998. *Improving Public Service Delivery*, Committee for Public Management Research, Discussion Paper 7, viewed on 15 April 2007, from www.cpmr.gov.ie/publikations/discussion-papers/improving-publik-service-delivery.pdf.
- Kirkpatrick, I, Ackroyd, S & Walker, R. 2005. *The New Managerialism and Public Service Profession: Change in Health, Social Services and Housing*, Great Britain: Palgrave MacMillan.
- Kumorotomo, W. 2007. *Citizen Charter (Kontrak Pelayanan): Pola Kemitraan Strategis Untuk mewujudkan Good Governance dalam Pelayanan Publik*, makalah pada Seminar Persadi, dari <http://kumoro.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2007/06/citizen-charter-kemitraan-strategis-good-governance-dlm-pelayanan-publik.pdf>.
- Lane, JE. 2005. *Public Administration and Publik Management: The Principal-Agent Perspective*, New York: Routledge.
- Luwihono, S. 2006. *Konsep dan Mekanisme Pelayanan Publik Dasar*, disampaikan pada Pelatihan Partisipasi Warga dalam Pengelolaan Pelayanan Publik Dasar, dari <http://slametluwihono.blogspot.com/2008/08/konsep-dan-mekanisme-pelayanan-publik.html>.
- Minogue, M. 2000. *Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector*, in M Minogue, C Polidano & D Hulme 2000 (eds), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, United Kingdom: Edward Elgar.
- Minogue, M. 2001. *Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices*, in W McCourt & M Minogue 2001 (eds), *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD. 2005. *Modernising Government: The Way Forward*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2007. *Improving Customer Orientation through Service Charters: A Handbook for Improving Quality of Public Service*, OECD, Czech Republik, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/10/38370028.pdf>.
- Paquin, M. 1998. *Innovation in Public Sector Management*, in BG Peters & DJ Savoie 1998 (eds), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Sampford, C. 1994. *Institutionalising Public Sector Ethics*, in N Preston (eds), *Ethics for the Publik Sector: Education and Training*, Annandale NSW: Federation Press.
- Siddiquee, NA. 2007. *Public Service Innovation Policy Transfer and Governance in the Asia Pacific Region: Malaysian Experience*, JOAAG, Vol.2, No.1, from <http://www.joaag.com/uploads/Siddiquee.pdf>.
- Smith, Philippa. 1997. *Service Charters: the Latest Fad or Last Hope*, working paper for SOCAP seminar, viewed in 15 April 2007, from <http://search.informit.com.au.ezproxy.flinders.edu.au/fullText;dn=971111357;res=APAFT>.
- The Citizens Charter: Indian Experience, <http://www.goicharters.nic.in>.
- UNPAN. 1995. *Improving the Efficiency of the Public Sector: A Case Study of Malaysia*, paper for 12th Meeting of Expert on the UNPAN, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/publik/documents/UN/UNPAN000762.pdf>.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.