

# "CITIZENS' CHARTER" DAN REFORMASI BIROKRASI

Bambang Wicaksono Triantoro

## ABSTRACT

*Participative, accountable, and transparent public service, which honors the rights and the dignity of the citizens, is one among other objectives to be realized by Indonesian bureaucracy as the consequence of the implementation of the autonomy policy. It means that Indonesia bureaucracy should implement new approach, which accommodates new values in providing public services to their costumers, as it is guided by good governance principles.*

*Citizens Charter is one among other strategies which can be utilized to realize participative, accountable and transparent public services. This article is aimed to describe the pilot project of the implementation of the Citizens Charter, which was sponsored by Population and Policy Studies Center Gadjah Mada University, in three municipalities, namely: Yogyakarta, Blitar, and Ambarawa. By describing the three cases, the author would like to show that the implementation of Citizens Charter was successfully improved the quality of public services.*

**Key words:** Citizens Charter, Public Service, Good Governance

## PENDAHULUAN

"Smiling bureaucracy" atau birokrasi yang murah senyum, barangkali inilah kata paling tepat untuk menggambarkan dambaan masyarakat akan perubahan sosok budaya dan 'mindset' birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Seiring dengan terjadinya pergeseran paradigma birokrasi, dari paradigma kekuasaan ke paradigma melayani, segenap jajaran birokrasi di daerah dituntut dapat segera melakukan perubahan kultur birokrasi yang lebih humanis, ramah, dan menumbuhkan "budaya melayani"

kepada masyarakat. Tulisan ini dilatar belakangi oleh adanya kegiatan eksperimentasi dan kerjasama antara Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gadjah Mada dengan Pemerintah Kota Jogjakarta, Kota Blitar dan Kota Ambarawa untuk melakukan proses pelembagaan *citizens' charter* dalam penyelenggaraan pelayanan akta catatan sipil, pelayanan puskesmas, pelayanan KTP dan Izin Gangguan (HO).

Pendekatan *citizens' charter* muncul karena dilatar belakangi oleh masih lemahnya posisi masyarakat dalam melakukan kontrol atas proses

penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah [Dwiyanto, Dkk. 2001]. Selama ini, setiap kali warga mengurus KTP, akta tanah, akta kelahiran, IMB, HO, paspor, dan sebagainya, semua peraturan dan sistem pelayanan ditentukan secara sepihak oleh birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah memiliki kekuatan yang sangat besar untuk menentukan model pelayanan, tanpa pernah bertanya atau berupaya memahami kesulitan, harapan, dan aspirasi warga terhadap pelayanan yang sebetulnya diinginkan oleh warga. Apapun bentuk sistem dan etika pelayanan yang sudah digariskan oleh birokrasi pemerintah, warga wajib untuk mengikutinya. Tentu saja aturan main seperti ini sangat tidak fair, sebab warga sebagai bagian dari *stakeholders* pelayanan praktis tidak mempunyai peranan yang menentukan, kecuali sekedar hanya sebagai obyek pelayanan belaka.

Warga pengguna layanan juga merasakan betapa rendahnya kepastian pelayanan yang diberikan oleh birokrasi sebagai penyedia layanan. Kepastian pelayanan, apakah itu menyangkut biaya, waktu penyelesaian, ataukah standar perlakuan pelayanan kepada pengguna, dapat dikatakan belum menjadi bagian dari upaya peningkatan kualitas pelayanan. Standar waktu pengurusan KTP, akta tanah, dan

sejenisnya, belum tentu akan sama seperti yang tertuang dalam Perda atau Peraturan yang dibuat oleh instansi pelayanan. Ketentuan waktu 1 hari untuk pelayanan KTP misalnya, dalam praktek bisa mulur sampai 1 minggu atau 1 bulan, tanpa masyarakat bisa berbuat banyak kecuali hanya menerima dengan pasrah. Bahkan dalam banyak kasus, standar waktu pelayanan ini dapat dipercepat atau diperlambat, tergantung dari hasil "negosiasi" harga antara warga dengan birokrasi. Bila warga sanggup membayar mahal, tidak jarang KTP akan dapat diselesaikan dengan sangat cepat, bahkan sampai diantar ke rumah. Hal ini bukan merupakan cerminan penyelenggaraan pelayanan yang baik, karena tidak ada kepastian pelayanan serta kecenderungan terjadinya diskriminasi pelayanan juga akan semakin besar. Oleh karena itu, diperlukan suatu pendekatan baru dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang ditransformasikan kepada birokrasi pelayanan.

## **PENDEKATAN CITIZENS' CHARTER**

*Citizens' Charter* adalah suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Hal ini tentu saja membawa konsekuensi yang besar, dimana

kebutuhan dan kepentingan warga pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Berbeda dengan pendekatan pelayanan selama ini, dimana kepentingan birokrasi Pemerintah ditempatkan pada unsur yang paling penting dibandingkan dengan kepentingan warga pengguna layanan.

Di banyak negara maju, bahkan di India dan Malaysia [lihat: Sarji, 1996; Osborne & Plastrik, 2000], telah lama menerapkan *citizens' charter* dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Banyak manfaat yang akan dirasakan baik oleh birokrasi, pengguna layanan, maupun *stakeholders* pelayanan lainnya apabila *citizens' charter* diterapkan. *Pertama*, dapat memberikan kepastian pelayanan, yang meliputi waktu, biaya, prosedur, dan cara pelayanan. Selama ini kalau kita melihat, proses penyelenggaraan pelayanan publik, seperti KTP, akta tanah, IMB, HO, paspor, akta catatan sipil, dan berbagai pelayanan perijinan lainnya, sangat susah dijamin bahwa waktu penyelesaiannya akan tepat waktu seperti yang dijanjikan dalam peraturan. Demikian pula dalam hal biaya, prosedur, maupun cara pelayanan. Setiap kali kita memasuki kantor Kelurahan, cara menyapa dan melayani dari petugas akan berbeda-

beda dengan petugas dari Kelurahan lainnya. Tidak pernah dijumpai suatu standar pelayanan yang sama dari petugas terhadap warga pengguna dalam setiap kali berhubungan dengan birokrasi pelayanan pemerintah. *Citizens' charter* akan memberikan jaminan pelayanan yang lebih baik kepada warga, sehingga kesan bahwa warga seringkali diremehkan oleh petugas tidak akan dijumpa lagi.

*Kedua*, untuk memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, dan *stakeholders* lainnya dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Selama ini kita sering mendengar bahwa warga menginginkan pelayanan yang murah dan cepat, apabila perlu tidak usah memakai prosedur atau persyaratan. Tentu saja hal ini juga tidak rasional, sebab warga tidak pernah berupaya untuk memahami kondisi yang dihadapi oleh aparat birokrasi, seperti kualitas SDM, peralatan, dan sebagainya. Demikian pula birokrasi pemerintah jarang sekali berempati pada warga, betapa sulitnya warga ketika harus memenuhi berbagai persyaratan yang telah ditentukan oleh Pemerintah. *Citizens' charter* menawarkan adanya suatu "kesepakatan" antara pihak penyedia dan pengguna layanan untuk saling memahami hak dan kewajiban masing-masing, sehingga tidak terjadi saling

memaksakan kehendak di antara kedua belah pihak.

*Ketiga*, untuk mempermudah warga pengguna layanan dan *stakeholders* lainnya mengontrol praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Selama ini, semua aturan atau juklak pelayanan yang ditentukan sepihak oleh birokrasi pemerintah, tidak dapat dipergunakan oleh warga untuk mengontrol perilaku para aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan. Berbagai aturan main atau juklak pelayanan, hanya sebagai alat kontrol bagi birokrasi sendiri untuk mengontrol jalannya pelayanan, tetapi warga tidak mempunyai alat kontrol untuk mengontrol penyelenggaraan pelayanan. *Citizens' charter* yang dirumuskan atas dasar “kesepakatan bersama” antara penyedia dan pengguna layanan, serta *stakeholders* lainnya akan dapat menjadi alat kontrol bagi semua pihak untuk memantau proses penyelenggaraan pelayanan publik.

*Keempat*, untuk membantu mengenalkan kepada pihak birokrasi pemerintah sebagai penyedia layanan dalam mengidentifikasi kebutuhan, harapan, dan aspirasi pengguna layanan melalui kegiatan survei pengguna layanan. Selama ini birokrasi Pemerintah tidak pernah dikenalkan pada nilai-nilai dasar pelayanan, yakni mengenali harapan dan kebutuhan pengguna layanan. Kultur kekuasaan

dan mengatur dari birokrasi, membuat sistem manajemen pelayanan publik tidak sensitif terhadap aspirasi warga pengguna layanan. *Citizens' charter* menawarkan suatu model untuk mengenali aspirasi, kebutuhan dan harapan warga pengguna layanan, seperti misalnya melalui adanya survei pengguna layanan. Birokrasi pelayanan secara berkala (6 bulan sekali) akan melakukan peninjauan kebutuhan dalam bentuk survei pengguna layanan, terutama untuk mengetahui apakah pelayanan yang diberikan selama ini telah sesuai dengan harapan dan kebutuhan warga pengguna layanan.

## PELAYANAN PUBLIK ERA 'GOVERNANCE'

Pendekatan *citizens' charter* menawarkan banyak harapan pada terjadinya reformasi birokrasi publik. Birokrasi akan semakin dituntut untuk transparan kepada warga pengguna layanan dan *stakeholders* lainnya [Finkelstein, 2000]. Sebagai contoh, penentuan biaya pelayanan akta kelahiran, tidak secara sepihak ditentukan hanya oleh birokrasi dan DPRD saja dengan alasan untuk peningkatan PAD, melainkan melalui adanya “kesepakatan” bersama dengan warga pengguna dan *stakeholders* pelayanan lainnya. Praktis, karena prosesnya transparan maka

peluang bagi terjadinya KKN akan dapat dikurangi secara optimal. Sebab, apabila nantinya warga merasa atau menemukan bentuk diskriminasi biaya dalam proses pelayanan, maka mereka dapat saja melakukan *class action* kepada penyedia layanan, yakni birokrasi Pemerintah.

Hal lainnya yang juga sangat menarik dalam pendekatan ini adalah transformasi budaya birokrasi dari budaya kekuasaan ke budaya melayani akan lebih cepat berlangsung (Denhardt & Denhardt, 2003). Dalam pendekatan *citizens' charter*, pihak penyedia layanan dituntut untuk dapat menjunjung tinggi etika pelayanan kepada pengguna layanan. Dari aspek yang paling mendasar, seperti sapaan ramah, selalu tersenyum kepada pengguna layanan, bersikap membantu dan empati, merupakan masalah budaya pelayanan yang tidak mudah untuk ditransformasikan ke birokrasi pelayanan. Birokrasi selama masa Pemerintah kolonial sampai Orde Baru, memang secara struktur dan kultur tidak didesain untuk melayani warga, melainkan untuk mengontrol warga dengan berbagai regulasi yang ketat. Bahkan di setiap jenjang birokrasi, seperti RT, RW, Kelurahan, Kecamatan, sampai Dinas-dinas di Kabupaten, sesama pejabat birokrasi pun diajarkan untuk saling tidak mempercayai. Birokrasi juga memposisikan warga masyarakat

sebagai "orang yang tidak baik", karena harus selalu dikontrol dengan ketat. Warga masyarakat tidak dapat dipercaya, sekalipun menyangkut data yang akan dipergunakan untuk mengurus pelayanan KTP atau pelayanan perijinan lainnya.

Dalam era partisipasi, warga pengguna dan *stakeholders* pelayanan lainnya harus ditempatkan pada posisi yang lebih baik yakni sebagai mitra birokrasi pemerintah. Oleh karena itu, birokrasi dalam memberikan pelayanan harus mulai partisipatif dalam menentukan aturan main penyelenggaraan pelayanan. Warga pengguna bukanlah obyek pelayanan yang dapat diperlakukan semena-mena, mereka adalah pembayar pajak setia kepada Pemerintah, oleh karena itu Pemerintah sudah saatnya memberikan pelayanan terbaik kepada mereka melalui cara pelibatan secara aktif dalam pengambilan keputusan menyangkut sistem pelayanan yang akan dijalankan. Oleh karena itu, bentuk keterlibatan warga dalam proses pengambilan kebijakan pelayanan ini diwujudkan melalui pelembagaan kegiatan survei pelanggan yang secara berkala dilakukan oleh birokrasi pelayanan.

Warga pengguna layanan adalah memiliki hak yang harus dihormati oleh penyedia layanan. Hak pelayanan yang dimaksud adalah kewajiban bagi penyedia layanan untuk

menghargai martabat pengguna layanan selama proses pelayanan berlangsung. Penyedia layanan harus memperlihatkan sikap ramah dan 'bersahabat' dalam berhadapan dengan warga pengguna layanan sebab mereka adalah pihak yang menentukan 'hidup matinya' organisasi pelayanan. Oleh karena itu, kedudukan pengguna dengan penyedia layanan [pejabat birokrasi] adalah pada posisi yang setara. Pejabat birokrasi tidak boleh merasa dirinya lebih tinggi martabat dan kedudukannya dibandingkan dengan warga pengguna layanan. Proses pemberian pelayanan harus benar-benar dijalankan sesuai dengan pendekatan 'Principal Agent', bukannya dijalankan menurut logika 'Penguasa Warga masyarakat' yang harus tunduk pada kemauan dari pejabat birokrasi. Dengan demikian apa yang dinamakan demokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik menjadi dapat diwujudkan oleh birokrasi pemerintah secara baik (Dilulio, 1994).

## PENUTUP

### Pengalaman Tiga Kota

Sepanjang pengamatan dan pengetahuan Penulis, proses pelebagaan *Citizens' charter* ini baru pertama kali dilakukan di Indonesia, yang dipelopori oleh Pemerintah Kota Jakarta, Kota Blitar, dan Kabupaten

Semarang. Eksperimentasi *citizens' charter* ini akan menjadi bagian dari reformasi birokrasi publik di ketiga Pemerintah Kota dan Kabupaten tersebut. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM bersama-sama dengan Tim Pelebagaan *citizens' charter* di ketiga daerah tersebut secara bersamaan juga telah menguji cobakan *citizens' charter* ini untuk pelayanan Puskesmas (Kota Blitar) dan pelayanan KTP dan HO di Kecamatan (Kecamatan Ambarawa, Kabupaten Semarang).

Citizens charter telah memberikan banyak pengalaman berharga bagi birokrasi di tiga kota (Blitar, Yogyakarta dan Ambarawa) untuk melakukan reformasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Di Blitar, pelayanan puskesmas yang selama ini dikenal 'cuek' dengan pasien, dengan diperkenalkannya pendekatan *citizens charter* membuat para petugas puskesmas bersama-sama dengan Forum *Citizens' Charter* Kota Blitar mengadakan survei pengguna layanan untuk mengenali aspirasi pelayanan warga pengguna layanan. Hasil dari survei pengguna layanan ini kemudian dipergunakan sebagai dasar perumusan 'Kontrak Pelayanan' yang dirumuskan bersama-sama dengan anggota Forum *Citizens' Charter* yang memuat janji perbaikan pelayanan dari pihak penyedia layanan kepada warga masyarakat pengguna jasa pelayanan puskesmas.

Kota Yogyakarta juga memiliki pengalaman menarik menyangkut pelembagaan *citizens' charter* ini. Pelayanan akta kelahiran yang selama ini dikenal sangat lamban, tidak transparan dalam hal biaya, percaloan saksi kelahiran, telah banyak berubah menjadi pelayanan yang mengedepankan transparansi, kepastian waktu penyelesaian. Hal ini tidak terlepas dari adanya tekanan yang diberikan para anggota Forum *Citizens' Charter* terhadap para pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam bentuk adanya 'Kontrak Pelayanan' akta kelahiran. Bahkan para anggota Forum *Citizens' Charter* Kota Yogyakarta berhasil memberikan kontribusi yang besar atas lahirnya kebijakan dari Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menggratiskan pelayanan akta kelahiran di Kota Yogyakarta. Proses perbaikan pelayanan yang dilakukan melalui kegiatan survei pengguna layanan sampai dengan menghasilkan 'Kontrak Pelayanan' bahkan telah mendapatkan penghargaan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara pada tahun 2004 ini dalam bentuk penghargaan 'Citra Pelayanan Prima.'

Kota Ambarawa juga memiliki dinamika tersendiri dalam proses pelembagaan *citizens charter* pelayanan KTP dan HO. Anggota Forum *Citizens' Charter* Kota Ambarawa telah banyak melakukan

Kontrol terhadap kinerja pelayanan KTP yang dilakukan oleh Pemerintah Kecamatan Ambarawa, sehingga kinerja pelayanan KTP menjadi jauh lebih baik, kepastian dari segi waktu dan biaya. Bahkan meskipun kegiatan dengan PSKK UGM telah selesai namun para anggota Forum membentuk suatu LSM pelayanan publik yang berfungsi melakukan kontrol atas berbagai kebijakan pelayanan publik dari Kantor Kecamatan Ambarawa. Harapan dan antusiasme dari warga pengguna stakeholder pelayanan serta jajaran birokrasi Pemerintah Kota Yogyakarta, Kota Blitar, dan Kabupaten Semarang terhadap *citizens' charter* setidaknya dapat memberikan gambaran bahwa perubahan ke arah penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih responsif, partisipatif, efektif, dan akuntabel sedang mereka lakukan. Birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik mulai terbuka dan melibatkan warga pengguna serta *stakeholders* lainnya, sehingga pelayanan publik akan jauh lebih demokratis dan humanis. Saat ini birokrasi memang dituntut untuk menjadi jauh lebih humanis, sehingga citra bahwa berurusan dengan birokrasi Pemerintah identik dengan urusan yang berbelit-belit, biaya tinggi, KKN, dan sebagainya dapat secara sistematis dikurangi melalui penerapan

pelayanan yang berbasis pada *citizens' charter* ini.

*Citizens' charter* telah memberikan inspirasi baru bagi birokrasi dan stakeholders pelayanan di daerah untuk secara bersama-sama mengembangkan model penyelenggaraan pelayanan publik yang bercirikan pada semangat '*good governance*', dimana kinerja pelayanan yang dihasilkan senantiasa mengembangkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, serta menghargai martabat warga pengguna layanan. Pada masa mendatang, Pemerintah Kota Yogyakarta bahkan telah mencanangkan penerapakan pendekatan *citizens charter* untuk pelayanan KTP dan pelayanan perizinan lainnya di Dinas Perizinan. Komitmen ini tentu saja harus dilihat secara positif, sebagai salah satu respon konkret birokrasi pada kebutuhan untuk melakukan reformasi birokrasi, seiring dengan meningkatnya kebutuhan dan tuntutan publik atas perbaikan kinerja pelayanan dari pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

Denhardt, Jante V. & Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service : Serving, Not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk, New York.

Dilulio, John J. 1994. *Deregulating the Public Service : Can Government Be Improved?*, The Brookings Institution, Washington.

Dwiyanto, Agus. Dkk. 2001. *Reformasi Birokrasi Di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta.

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

Osborne, David & Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirasaha*, (Terjemahan), PPM, Jakarta.

Sarji, Ahmad. 1996. *Civil Service Reforms Towards Malaysia's Vision 2020*, Pelanduk Publications, Selangor.