

AGUS WIBOWO ILHAM CENDIKIA MAYA ROSTANTY ROHIDIN SUDARNO

# IMPLEMENTASI MEKANISME KOMPLAIN

terhadap Pelayanan Publik  
Berbasis Partisipasi Masyarakat



Buku-buku digital **PATTIRO** free download silahkan disebarluaskan untuk dimanfaatkan oleh Masyarakat. Tersedia di APP Store dan Goggle Play dan Webstore distributor ebook.

**PATTIRO**  
**PUSAT ANALISIS DAN TELAHAH REGIONAL**

PATTIRO adalah sebuah Organisasi Non-Pemerintah yang didirikan 17 April 1999 di Jakarta, bergerak di isu-isu pemerintahan daerah dan keterbukaan informasi publik, dengan memanfaatkan pendekatan multistakeholder engagement.

Misi yang diemban oleh PATTIRO antara lain memperkuat kapasitas warga untuk berperan dalam proses pembuatan keputusan publik. PATTIRO mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam tata kelola pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Hubungi kami untuk Informasi dan kerjasama dibidang penelitian, fasilitator, Capacity Building, advokasi pelayanan publik, Perbaikan Pelayanan Publik, Reformasi Kebijakan Publik, dan Reformasi Manajemen Keuangan Publik



Jl. Intan No.81, Cilandak Barat, Jakarta Selatan  
T:+62-21 7591 5498 | F:+62-21 751 2503  
info@pattiro.org | www.pattiro.org | Facebook page PATTIRO

MEKANISME KOMPLAIN AGAR  
PELAYANAN PUBLIK  
LEBIH MEMIHAK  
MASYARAKAT MISKIN

Oleh

A. Wibowo

Aris Purnomo

Tim PATTIRO Tangerang,  
Semarang, Malang, Jenepono,  
Jalarambang Bantaeng, dan  
Solidaritas Perempuan Mataram



# **Mekanisme Komplain agar Pelayanan Publik Lebih Memihak Masyarakat Miskin**

Penulis

A. Wibowo

Aris Purnomo

Editor

Syahrir Wahab

All rights reserved

Cetakan I, Februari 2007

Buku ini diterbitkan atas kerjasama

**PATTIRO** dan **ACCESS**

Hak menerbitkan dilindungi undang-undang. Pengutipan diperbolehkan dengan menyebutkan nama penulis dan sumbernya sesuai etika penulisan yang berlaku.

PATTIRO (Pusat Telaah dan Informasi Regional)

Jl. Tebet Utara I F, No. 6, Jakarta Selatan

Telp.: (62-21) 83790541, 70986724

Fax: (62-21) 83790541

Email: sekretariat@pattiro.org

pattiro@cbn.net.id

Disain sampul & tata letak

Zakarias S. Soetdja

Ilustrasi

Zeni

## Pengantar

Pelayanan publik merupakan hak masyarakat dan kewajiban bagi negara untuk memenuhinya, bukanlah rahasia. Tetapi apakah masyarakat berusaha sungguh-sungguh untuk mendapatkan haknya? Jawabannya, sayangnya, “tidak”.

Apakah pemerintah menyelenggarakan pelayanan publik dengan baik? Jawabannya “belum” meskipun banyak upaya telah dilakukan.

Meskipun bukan rahasia, sebagian besar masyarakat tidak tahu betul apa saja yang menjadi haknya, baik jenis layanan maupun mekanisme yang bisa ditempuhnya untuk mendapatkan hak tersebut. Di pihak penyelenggara pelayanan publik, kesadaran akan peran melayani masyarakat agar mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, belum banyak dipahami.

Buku kecil ini menyediakan informasi tentang pelayanan publik sebagai hak masyarakat dan kewajiban negara. Ada informasi tentang apa itu pelayanan publik, apa saja yang wajib disediakan oleh negara, juga peraturan perundang-undangan yang menjamin hak dan kewajiban tersebut. Informasi tentang hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik juga disampaikan di sini mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan pengawasan.

Ada satu hak masyarakat yang memperoleh penekanan lebih di dalam buku ini, yaitu hak untuk melakukan keluhan atau ketidakpuasan (komplain) terhadap pelayanan publik. Ini didasarkan pada pertimbangan bahwa praktik-praktik penanganan pengaduan dan keluhan yang ada di institusi penyelenggara pelayanan publik lebih cenderung sebagai “kebutuhan penyelenggara pelayanan publik” sebagai input untuk melakukan perbaikan. Konsekuensinya,

komplain tidak dipandang sebagai hak masyarakat. Implikasinya, masyarakat tidak bisa memantau apakah komplainnya ditangani atau tidak, bagaimana prosesnya, dan jaminan penyelesaiannya.

Buku ini menyampaikan apa saja yang bisa dilakukan oleh masyarakat untuk melakukan komplain agar pelayanan publik bisa menjadi lebih berkualitas dan bagaimana sebaiknya mekanisme penanganan komplain coba disampaikan di buku ini.

Pada bagian akhir, ada beberapa contoh informasi tentang prosedur pelayanan administrasi publik.

Diharapkan buku ini bisa menjadi pegangan atau acuan umum: bagi masyarakat agar lebih memahami hak-haknya; bagi penyelenggara pelayanan publik agar memahami perannya dalam memberikan pelayanan yang lebih baik; serta bagi organisasi masyarakat sipil yang mempunyai kepedulian untuk penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih berkualitas.

Semoga buku kecil ini bisa memberikan kontribusi bagi peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih baik.



# Daftar Isi

## **Pengantar**

## **Daftar Isi**

### **A. Pelayanan Publik**

1. Apa itu Pelayanan Publik
2. Dasar Hukum Pelayanan Publik
3. Pelayanan yang wajib diselenggarakan oleh Negara
4. Fungsi Pelayanan Publik
5. Asas Pelayanan Publik
6. Prinsip Pelayanan Publik
7. Akuntabilitas dan Transparansi Pelayanan Publik
8. Prosedur Pelayanan Publik
9. Kualitas Pelayanan Publik
10. Percepatan penyediaan layanan bagi kelompok rentan, masyarakat miskin dan komunitas adat terpencil

## **B. Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah**

1. Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah
2. Upaya Pemerintah Daerah untuk Mewujudkan Pelayanan Publik yang Berkualitas

## **C. Hak dan Partisipasi Masyarakat**

1. Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Publik
2. Kepuasan Masyarakat terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik

## **D. Pusat Komunitas (*Community Centre*)**

1. Fungsi dan Peran *Community Centre*
2. Delegasi Warga

## **E. Mekanisme Komplain terhadap Pelayanan Publik**

1. Bentuk Mekanisme Komplain di Indonesia  
Report Card  
Peran Publik pada Penelitian *Report Card*

2. Alternatif Mekanisme Komplain untuk Indonesia
3. Tahapan Penanganan Komplain

#### **F. *Citizen Charter***

1. Hal-hal pokok dalam Piagam Warga
2. Fungsi Piagam Warga
3. Penyusunan Piagam Warga
4. Isi Piagam Warga
5. Keterlibatan Publik dalam Piagam Warga
6. Contoh Penyelesaian Komplain sesuai Piagam Warga

#### **G. Lembaga Pengawas Pelayanan Publik**

#### **H. Contoh Pelayanan Publik**

# Mekanisme Komplain



# Mekanisme Komplain agar Pelayanan Publik Lebih Memihak Masyarakat Miskin

## A. Pelayanan Publik

Dalam kehidupan sehari-hari seseorang hampir tidak bisa melepaskan diri dari pelayanan publik. Sejak lahir, lalu sekolah, menikah, bekerja, hingga meninggal dunia, masyarakat membutuhkan pelayanan publik. Ada kebutuhan administrasi sebagai warga negara, pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, prasarana dan sarana transportasi, kemananan, kebersihan dan lain-lain. Begitu dekatnya pelayanan publik sampai-sampai tidak dirasakan arti pentingnya dan menganggapnya sebagai hal biasa saja ketika terjadi masalah.

Konsekuensinya, masyarakat tidak mengetahui bahwa punya hak terhadap pelayanan publik yang disediakan oleh negara. Kalaupun mulai ada kesadaran, apa saja yang menjadi hak, apa dasarnya, serta bagaimana mengupayakan agar mendapatkan pelayanan publik yang baik tidak banyak diketahui.

## **1. Apa itu Pelayanan Publik**

Pelayanan publik merupakan mekanisme yang disediakan oleh negara, atau pihak yang mempunyai kemampuan, untuk memenuhi kebutuhan dan hak dasar masyarakat, maupun pelaksanaan aturan perundang-undangan (misalnya KTP dan Akta Kelahiran) dalam mewujudkan kesejahteraan sosial. Kebutuhan yang dimaksudkan meliputi jasa maupun non jasa, termasuk juga fasilitas umum, seperti jalan raya, pasar, transportasi, dan sebagainya. Penyedia atau pemberi layanan *memberikan pelayanan berdasarkan efisiensi dan produktivitas tanpa mencari*

### *keuntungan*

Di Indonesia, pelayanan publik mencakup bidang dan sektor yang cukup luas, mulai dari pelayanan administrasi kependudukan oleh Pemerintah Daerah –Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, dan sebagainya– pendidikan, dan kesehatan, sampai pada pelayanan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga di tingkat pusat seperti Jamsostek, Askes, Pegadaian, kantor pos, dan sebagainya. Ada juga pelayanan yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara/ Daerah (BUMN atau BUMD) antara lain kereta api, listrik, air minum, dan sebagainya. Termasuk juga pelayanan publik yang dikelola oleh swasta seperti rumah sakit, telepon, sekolah dan sebagainya

## **2. Dasar Hukum Pelayanan Publik**

- a) UUD 1945 pasal 33 ayat 3 menyebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-

- besarnya untuk kemakmuran rakyat.
- b. Pasal 28 A: "Setiap orang berhak untuk hidup, serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya."
  - c. Pasal 28 B (2): "Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi."
  - d. Pasal 28 C (1): "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia."
  - e. Pasal 28 D (1): "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta pengakuan yang sama di hadapan hukum. (2) Setiap orang berhak untuk bekerja dan mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. (3) Setiap warga berhak memperoleh



kesempatan yang sama di dalam pemerintahan. (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

- f. Pasal 28 H: 1. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. 2. Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.
- g. UU No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, pasal 5 ayat 3 menyatakan bahwa setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak

memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih.

- h. UU No 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, pasal 5 mengatakan bahwa warga negara di daerah terpencil atau terkebelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus.
- i. UU No 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan menyatakan bahwa pelayanan kesehatan wajib memenuhi beberapa unsur pokok yaitu: ketersediaan (*availability*), keteraksesan (*accessibility*), keberterimaan (*acceptability*), kualitas (*quality*), dan keterjangkauan (*affordability*).
- j. Ratifikasi Kovenan Internasional mengenai Hak Ekonomi, Sosial dan Politik UU No. 11 Tahun 2005.

### **3. Pelayanan apa saja yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintah (negara)**

Penyelenggaraan pelayanan publik

sebagai upaya pemenuhan hak-hak dasar masyarakat yang menjadi kewajiban pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar tersebut. Dalam hal ini, posisi negara semata-mata sebagai pelayan rakyat yang memberi dan menyediakan layanan. Rakyat memiliki hak atas pelayanan publik negara karena sudah memenuhi kewajibannya sebagai warga negara, antara lain membayar pajak (langsung maupun tidak langsung). Masyarakat dapat terlibat dalam pengawasan dan partisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik

Pelayanan yang wajib diberikan oleh pemerintah antara lain:

- a. **Kesehatan.** Pada dasarnya pelayanan kesehatan masih menjadi tanggung jawab pemerintah meski sudah banyak klinik atau rumah sakit swasta.
- b. **Pendidikan.** Pendidikan adalah salah satu kewajiban pemerintah yang tercantum dalam Undang-undang Dasar Negara (konstitusi) yang mesti diselenggarakan di seluruh pelosok negeri meskipun banyak

- pihak (swasta) yang menyelenggarakan pendidikan lebih baik.
- c. Administrasi Kependudukan antara lain Akta Kelahiran, KTP, Kartu Keluarga, Akta Pernikahan, dan Surat Kematian Warga, dan sebagainya.
  - d. Ketenagakerjaan. Penyediaan Lapangan Kerja adalah kewajiban negara. Beberapa layanan terkait ketenagakerjaan antara lain pelayanan Kartu Kuning, Balai Latihan Kerja, Pengiriman Tenaga Kerja ke luar negeri, dan sebagainya
  - e. Perizinan. Perizinan ini meliputi bidang yang cukup luas dan banyak ragamnya antara lain IMB (Izin Mendirikan Bangunan), SIUP (Surat Izin Usaha Perdagangan), TDP (Tanda Daftar Perusahaan), Izin Gangguan, Persetujuan Prinsip, Izin Lokasi, Tempat Usaha (HO), TDI (Tanda Daftar Industri), Izin Reklame, Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK), dan lain sebagainya.
  - f. Air Minum (Bersih). Air bersih sebagai kebutuhan utama masyarakat. Sebagian

besar kabupaten/kota sudah menyelenggarakan sendiri penyediaan air bersih yang dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

- g. Kebersihan Lingkungan. Kebersihan dan Keindahan Tata Kota menjadi faktor utama dalam kehidupan sehari-hari. Kebersihan fasilitas umum seperti jalan dan pasar patut diperhatikan. Pembuangan sampah dan tata kota yang ramah lingkungan seperti penyediaan taman kota atau area terbuka untuk tempat bermain.
- h. Transportasi (jalan raya, rel kereta, bandara, pelabuhan). Transportasi merupakan urat nadi perekonomian sehingga mutlak perlu penyediaannya. Apalagi negara Indonesia memiliki wilayah yang cukup luas yang dipisahkan lautan dan pulau-pulau.
- i. Listrik. Listrik sebagai kebutuhan energi utama masih dikelola oleh negara (BUMN).
- j. Bahan Bakar Minyak (BBM). BBM merupakan sumber bahan bakar terbesar masyarakat kita. Penyediaan dan penen-

- tuan harga BBM masih diatur oleh negara.
- k. Telepon. Telpn sebagai alat komunikasi dikelola oleh negara (BUMN) termasuk diantaranya pengaturan kebijakan, tarif telepon, dan jaringan meskipun sudah banyak operator atau penyedia (provider) jaa layanan telekomunikasi dari pihak swasta.

#### **4. Fungsi Pelayanan Publik**

Pelayanan umum berfungsi menyelesaikan urusan sosial kemasyarakatan dan kebutuhan dasar masyarakat pada umumnya sehingga dapat memperlancar segala sendi kehidupan dan perekonomian masyarakat.

#### **5. Asas Pelayanan Publik**

Pelayanan Publik berasaskan

- a. *Kepastian hukum*, yang berarti semua proses pelayanan publik diatur dalam aturan perundang-undangan.
- b. *Transparansi*. Pelayanan publik itu

terbuka, mudah, dan bisa diakses oleh semua pihak yang memerlukan, dan disediakan secara memadai. Terbuka artinya semua proses dapat diketahui oleh semua pihak. Mudah berarti gampang dimengerti dan dilaksanakan. Bisa diakses artinya semua pihak bisa menjangkau dan mendapatkan informasi atau pelayanannya.

- c. *Akuntabilitas*, yaitu pelayanan publik dapat dipertanggungjawabkan sesuai aturan perundang-undangan.
- d. *Kepentingan Umum*, bahwa penyelenggara layanan mengutamakan kepentingan umum di atas segalanya. Penyelenggara layanan semata-mata sebagai pelayan rakyat dan pemberi (sekaligus penyedia) layanan.
- e. *Proporsional*, menunjukkan bahwa pelayanan harus sesuai dengan keadaan dan kemampuan serta memper-timbangkan kondisi penerima pelayanan dengan tetap mengutamakan efektivitas dan efisiensi. Setiap jenis pelayanan memiliki pengguna

yang memiliki karakteristik yang berbeda dan karakteristik mereka sering mempengaruhi aspirasi pelayanannya. Sebagaimana diketahui, latar belakang sosial ekonomi masyarakat pengguna jasa berbeda-beda antara satu dengan lainnya. Perbedaan ini terutama berkaitan dengan tingkat pendidikan, jenis pekerjaan, domisili, jenis kelamin, dan sebagainya.

- f. *Partisipatif*, berarti pelayanan publik mendorong dan membutuhkan peran aktif masyarakat mulai dari tahap awal (perencanaan) hingga evaluasi atau kontrol pelaksanaan pelayanan publik.
- g. *Kesamaan hak (antidiskriminasi)*. Pemberian pelayanan publik tidak pandang bulu, pelaksanaan sesuai kelengkapan persyaratan dan antrean.
- h. *Keseimbangan hak dan kewajiban*; menegaskan bahwa antara penyelenggara atau penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing.



## **6. Prinsip Pelayanan Publik**

- a. Sederhana, Cepat, dan Efisien. Pelayanan tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan, dan sesuai prosedur yang berlaku. Jadi tidak asal cepat atau menyederhanakan pelayanan (jalan pintas).
- b. Profesional. Profesionalisme petugas dalam pelayanan merupakan hal yang diutamakan.
- c. Biaya murah. Pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat seyogyanya tidak dikenakan biaya. Namun mengingat kemampuan penyedia layanan maka jika diberlakukan pemungutan biaya pelayanan maka sudah semestinya dengan biaya yang murah. Biaya pelayanan ini mempertimbangkan beberapa hal yaitu:
  - i. Tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat.
  - ii. Nilai atau harga yang berlaku dalam masyarakat atas barang dan jasa.
  - iii. Rincian yang jelas untuk jenis layanan yang memerlukan penelitian, survey

lapangan, pemeriksaan atau pengukuran, dan pengajuan.

- iv. Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dengan memperhatikan prosedur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, misalnya tarif angkutan umum dalam kota ditentukan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur.
- d. Kejelasan. Kejelasan atas informasi seputar pelayanan. Jelas tahapan-tahapan pelayanan, jelas persyaratan teknis maupun administratif, jelas siapa pelaksana (unit atau bagian apa atau pejabat yang bertanggung jawab), jelas proses dan produk layanannya, dan jelas perincian biaya beserta tatacara pembayarannya.
- e. Kepastian dan Tepat Waktu. Kepastian meliputi kepastian prosedur dan tahapan, dan kepastian penyelesaian layanan yang diberikan. Tepat waktu sesuai jangka waktu dalam aturan atau prosedur yang ditetapkan.
- f. Bertanggung jawab. Unit kerja atau pejabat

yang ditunjuk untuk menyelenggarakan pelayanan bertanggung jawab atas keberhasilan dan kualitas layanan, termasuk menerima komplain masyarakat terhadap layanan yang diberikan.

- g. Sarana dan prasarana yang memadai. Lengkapinya sarana dan prasarana merupakan hal yang didambakan oleh semua pihak, atau sekurangnya sarana dan prasarana yang memadai, nyaman dan aman. Mulai dari lokasi yang mudah dijangkau (mengenai transportasinya), peralatan kerja dan pendukung yang baik, dan penggunaan teknologi yang cukup membantu, yaitu teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika), serta kenyamanan bagi petugas maupun masyarakat yang memanfaatkan pelayanan.
- h. Mudah dijangkau dan diperoleh. Pelayanan publik adalah hak masyarakat sehingga bisa dijangkau atau diperoleh dengan tatacara yang mudah.
- i. Keamanan dan Kenyamanan. Bahwa dalam memberikan pelayanan, rasa aman

dan nyaman perlu diperhatikan. Misalnya kenyamanan tempat pelayanan, seperti loket, tempat antrean dan dari gangguan hujan atau terik matahari.

- j. Kedisiplinan, Kesopanan, dan Keramahan. Kedisiplinan mutlak diperlukan untuk kelancaran proses pelayanan sesuai aturan. Kesopanan dan keramahan adalah etika dan tatacara yang berlaku dan dijunjung tinggi dalam masyarakat.

## **7. Akuntabilitas dan Transparansi Pelayanan Publik**

Akuntabilitas adalah sejauh mana proses dan produk pelayanan publik bisa dipertanggungjawabkan. Sedangkan transparansi adalah keterbukaan dan kejelasan dari setiap proses atau tahapan pelayanan publik mulai dari proses perencanaan, kebijakan, pelaksanaan, dan pengawasan atau pengendaliannya serta mudah diakses (dijangkau) oleh semua pihak.

Untuk mewujudkan pelayanan publik yang akuntabel dan transparan sekurangnya memenuhi beberapa hal berikut ini:

**a. Pedoman Umum atau Petunjuk Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Pedoman Umum dilengkapi dengan petunjuk pelaksanaan yang menjelaskan sistem dan prosedur pelayanan yang berbasis aturan baku atau SOP (*Standard Operational Procedure*). Pedoman atau Petunjuk diperlukan untuk menjaga kualitas pelayanan, yaitu terdapat kesamaan persepsi dan pemahaman dari petugas mengenai pelayanan publik yang diselenggarakan.

**b. Standar Pelayanan Publik**

Standar Pelayanan Publik seyogyanya dibuat antara pemberi atau penyedia layanan dengan masyarakat sebagai penerima atau pengguna layanan. Pembuatan standar pelayanan secara bersama ini dapat memudahkan semua pihak untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, terutama dalam hal pengawasan dan evaluasi pelayanan yang dilakukan.

### **c. Pengawasan dan Kontrol terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh atasan langsung atau lembaga yang membawahi unit kerja atau Unit Pelayanan Publik yang bersangkutan. Pada kenyataannya, sering dijumpai pengawasan tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Bahkan kesalahan atau penyelewengan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oknum pegawai instansi yang bersangkutan.

Kontrol pemerintah seharusnya dilakukan terhadap penyelenggaraan baik terhadap penyelenggaranya maupun kualitas pelayanan publik itu sendiri. Pada umumnya, pemerintah menganggap bahwa akuntabilitas publik (*public accountability*) merupakan prasyarat penting untuk bisa menciptakan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik.

Salah satu hal utama yang berkembang selama ini adalah bagaimana pemerintah dan lembaga penyelenggara layanan publik (*public service provider*) mampu bersikap lebih akuntabel terhadap masyarakat berkaitan

dengan pelayanan yang diberikannya. Dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas adalah kekuatan pengendali yang mampu menciptakan dorongan terhadap seluruh *stakeholder* yang terlibat dan bertanggungjawab terhadap pelayanan publik, serta untuk meyakinkan bahwa proses produksi dan jasa berlangsung sesuai dengan yang diinginkan.

## **8. Prosedur Pelayanan Publik**

Prosedur pelayanan publik dibuat sederhana, mudah dimengerti oleh semua kalangan, tidak multitafsir, mudah dilaksanakan, dan diwujudkan dalam bentuk bagan alir (*Flow Chart*).

Bagan alir ini dipasang di ruang pelayanan yang mudah dan jelas dilihat (*eye catching*). Bagan ini mampu menggambarkan proses pelayanan, petugas/pejabat yang bertanggung jawab pada tiap-tiap tahap pelayanan, unit kerja terkait, waktu, dan dokumen atau persyaratan yang dibutuhkan serta biaya yang mesti dikeluarkan. Bagan ini

penting karena fungsinya sebagai:

- a. petunjuk bagi pemberi layanan dan pengguna/penerima layanan. Bagan meliputi informasi pelayanan;
- b. informasi sekaligus alat kendali bagi penerima layanan;
- c. media publikasi secara terbuka kepada semua unit kerja pelayanan mengenai prosedur pelayanan;
- d. pendorong terciptanya sistem dan mekanisme kerja yang efektif dan efisien;
- e. pengendali (*control*) bagi aparat pengawasan untuk melakukan pelayanan.

### ***Prosedur Layanan***

Prosedur Layanan selain tertera di bagan alir, juga terpampang pada papan informasi, brosur atau tempat khusus yang disediakan. Adapun prosedur meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Persyaratan Teknis dan Administrasi Pelayanan Publik (termasuk dalam hal ini adalah keahlian, kecekatan kedisiplinan



dan keramahan petugas). Sedangkan masyarakat memenuhi persyaratan teknis dan atau administrasi untuk memperoleh layanan sesuai dengan aturan yang berlaku.

- b. Perincian Biaya Pelayanan Publik. Hal ini penting untuk menghindari biaya yang tidak semestinya (pungutan liar) dalam pelayanan publik.
- c. Jangka Waktu (Lama Proses) Penyelesaian Pelayanan Publik. Jangka waktu atau tahapan ini penting berkaitan dengan kepastian dan efektivitas pelayanan.
- d. Kemudahan dalam Pelayanan Publik. Semua orang berhak mendapatkan kemudahan pelayanan, dengan memenuhi prosedur atau tatacara yang sudah ditentukan.
- e. Pejabat yang Berwenang atau Bertanggung Jawab. Setiap unit pelayanan mempunyai petugas atau pejabat yang berwenang untuk menerima komplain atas layanan yang diberikan. Pejabat ini bertang-

gungung jawab terhadap mekanisme penanganan pengaduan dan penyelesaiannya.

- f. Lokasi Pelayanan Publik yang mudah diakses dan nyaman.
- g. Adanya Standar Pelayanan Publik.
- h. Tersedianya Informasi Pelayanan Publik yang jelas, lengkap, dan mudah diperoleh.
- i. Mekanisme Penyampaian Komplain (keluhan, kritik, ketidakpuasan, dan saran, bahkan pujian) Masyarakat terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- j. Mekanisme Penanganan Komplain dan Sengketa. Penanganan komplain harus jelas pelaksanaannya. Apabila ada sengketa antara penyedia dan pengguna layanan, maka sudah ada mekanisme yang pasti dan jelas agar tidak berlarut-larut.

## **9. Kualitas Pelayanan Publik**

Kualitas pelayanan publik diartikan sebagai mutu proses pelayanan maupun hasil (produk) dari pelayanan yang baik sehingga

dapat memuaskan semua pihak.

Beberapa faktor dominan yang mempengaruhi antara lain adalah:

- a. Kebijakan publik. Kebijakan publik ini adalah faktor yang akan mempengaruhi lembaga pelayanan publik dari segi sumber keuangan, teknologi, dan sumber daya organisasi untuk sebuah lembaga pelayanan publik.
- b. Karakteristik dan lingkungan dari masyarakat itu sendiri. Karakteristik yang dimaksud berkaitan dengan tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, tingkat kepedulian dan partisipasi masyarakat, besaran masyarakat, heterogenitas, konfigurasi serta nilai-nilai dan norma-norma. Selain itu, faktor lingkungan seperti sistem politik, pers yang bebas atau tingkat kesulitan dalam mengakses lembaga layanan publik atau mengakses informasi seputar layanan publik juga merupakan faktor-faktor yang akan mempengaruhi kualitas pelayanan publik.

## **10. Percepatan Penyediaan Layanan bagi Kelompok Rentan, Masyarakat Miskin dan Komunitas Adat Terpencil**

Penting sekali adanya jaminan atas percepatan penyediaan pelayanan publik mendasar yang dapat diakses oleh masyarakat miskin terutama bagi masyarakat komunitas adat terpencil serta masyarakat penyandang cacat atau yang mempunyai kelemahan fisik tertentu (*disabled*).

Dalam hal pelayanan publik bagi masyarakat komunitas adat terpencil, pelayanan tentunya menyesuaikan dan menjunjung tinggi nilai-nilai, norma adat dan budaya lokal yang masih kental dianut.

# Pelayanan publik dan Otonomi Daerah



## B. Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah

Harapan masyarakat atas diberlakukannya otonomi daerah adalah adanya peningkatan mutu pelayanan masyarakat, yang sejauh ini kurang mendapat perhatian dari pemerintah pusat. Program desentralisasi itu sendiri sangat progresif, karena mengalihkan hampir seluruh kewenangan pusat ke daerah, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain (pasal 7 UU 22/1999). Namun sejak diterapkannya UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sejak Januari 2001, pelaksanaannya belum menunjukkan perkembangan yang meyakinkan bagi pemenuhan harapan masyarakat tersebut. Bahkan dalam masa transisi pelimpahan kewenangan ke daerah itu telah melahirkan berbagai penyim-

pangan kekuasaan atau korupsi di daerah, yang sebelumnya tidak pernah terjadi.

## **11. Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah**

Banyak pihak mengkritik realitas buruknya Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah, yang disebabkan: *Pertama*, program otonomi daerah hanya tertuju pada pelimpahan wewenang dalam pembuatan kebijakan, keuangan dan administrasi dari pemerintah pusat ke daerah, tanpa disertai pembagian kekuasaan kepada masyarakat. Dengan kata lain, program otonomi daerah tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan di daerah. Karenanya, program desentralisasi ini hanya memberi peluang ke pimpinan/penguasa setempat untuk menjangkau – bahkan menguasai – sumber-sumber ekonomi dan politik daerah, yang rawan terhadap korupsi atau penyalahgunaan wewenang.

*Kedua*, tidak ada institusi negara dan mekanisme tertentu yang mampu mengontrol secara efektif penyimpangan wewenang di daerah. Program otonomi daerah hanya memotong struktur hirarki pemerintahan, sehingga tidak efektif lagi. Karena kontrol pemerintah pusat ke daerah tidak ada lagi maka hubungan struktural secara langsung termasuk memaksakan kepatuhan pemerintah daerah kepada kepala daerah, baik bupati maupun walikota – tidak lagi ditentukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dan bertanggungjawab ke DPRD. Hubungan pemerintahan pusat dan daerah hanya fungsional, yaitu hanya kekuasaan untuk memberi arahan kebijakan (*policy guidance*) kepada pemerintah daerah.

*Ketiga*, masih terjadi praktik kolusi yang erat antara pemerintah daerah dan DPRD sehingga kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terjadi, sementara kontrol dari kalangan *civil society* masih lemah.



## **12. Upaya Pemerintah Daerah untuk Mewujudkan Pelayanan Publik yang Berkualitas**

Sejak diberlakukan otonomi daerah banyak terobosan yang dilakukan kabupaten/kota dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Di Yogyakarta dan di Blitar misalnya dibuat *Citizen Charter* (piagam warga) antara masyarakat dengan penyelenggara layanan kesehatan. Di Jawa Timur telah terdapat Perda yang mengatur pelayanan publik dan mendorong lahirnya Komisi Pelayanan Publik Daerah. Di Solok terdapat pakta integritas. Secara umum dapat dilihat adanya perubahan manajemen pelayanan publik (*public service management*) yang terlalu didominasi paradigma dikotomi kebijakan-administrasi, manajemen ilmiah, dan matematis. Perubahan manajemen yang diharapkan adalah pelayanan dengan pola pikir yang lebih terbuka, sederhana, mempertimbangkan perilaku sosial, menyeluruh, dan berorientasi pada pilihan publik (*public choice*) dan pilihan sosial (*social choice*).

Selanjutnya, peningkatkan responsivitas, representativitas, dan responsibilitas aparatur pemerintah. Saat ini tampaknya aparatur pemerintah masih menempatkan dirinya sebagai mesin birokrasi yang tidak mampu mengadaptasikan sikap dan perilakunya pada kondisi dan tuntutan masyarakat yang terus berubah.

Beberapa daerah yang sudah menerapkan pelayanan publik dengan baik:

- a. Kota Blitar Propinsi Jawa Timur. Layanan bidang kesehatan di puskesmas melibatkan publik dalam menyusun standar pelayanan publik yang dituangkan dalam *Citizen Charter* (Piagam Warga). Pada Otonomi Award 2006, Kota Blitar meraih “*Grand Category Region in a Leading Breakthrough on Public Service*”.

Di Kota Blitar, Piagam Warga diimplementasikan pertama kali di Puskesmas Kepanjen Kidul atau lebih dikenal dengan nama Puskesmas Bendo. Puskesmas tersebut dipilih karena letaknya yang paling terpencil dan kondisinya paling

memprihatinkan dibandingkan dengan dua puskesmas lain di kota itu. Forum Piagam Warga di Puskesmas Bendo mampu menghasilkan beberapa kesepakatan yang mengikat penyedia layanan kesehatan (dokter, perawat, bidan) dan pengguna layanan kesehatan (masyarakat umum).

Setiap tahun jumlah warga yang berobat di Puskesmas Bendo meningkat. Bahkan, pasien juga datang dari luar kecamatan atau daerah. Kabar yang tersiar dari mulut ke mulut mengenai puskesmas dengan layanan yang baik menjadi puskesmas itu sebagai rujukan pelayanan kesehatan.

Pada 2005 pelayanan diperluas di dua puskesmas lain yaitu, Puskesmas Sananwetan dan Puskesmas Sukorejo. Mekanisme yang digunakan sama dengan di Puskesmas Kepanjen Kidul (Bendo). Keberadaan Piagam Warga di Kota Blitar telah diperkuat dengan dikeluarkannya SK Wali Kota Nomor 28/2005 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan *Citizen's Charter*.

- b. Kota Pare-pare, Sulawesi Selatan. Kota Pare-pare dijadikan satu-satunya percontohan pelayanan publik untuk Kawasan Timur Indonesia (KTI) saat ini. Beberapa tahun terakhir, Pemerintah Kota Pare-pare telah menerapkan sistem perizinan satu atap (sintap) yang sekarang menjadi Kantor Pelayanan Perizinan (KPA). KPA ini memberikan kemudahan pada masyarakat untuk mengurus setidaknya 18 perizinan atau surat keterangan di satu kantor, dan proses penyelesaiannya cukup cepat. Waktu yang diperlukan untuk mengurus izin atau mendapatkan surat keterangan adalah antara 15 menit hingga tujuh hari. Ke-18 perizinan yang dimaksud, antara lain, adalah izin mendirikan bangunan, kartu tanda penduduk (KTP), kartu keluarga (KK), izin trayek angkutan kota, izin pemasangan reklame, surat izin usaha perdagangan (SIUP), surat izin tempat usaha (SITU), tanda daftar perusahaan, tanda daftar gudang, dan tanda daftar industri.

Bahkan berbagai langkah yang telah ditempuh pemerintah Kota Pare-pare sudah mendapat apresiasi dari masyarakat, lembaga nasional maupun internasional. Penghargaan dari *The Asia Foundation* (TAF), ISO 9001 versi 2000, Piala Citra Pelayanan Prima dari Kantor Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN), serta penghargaan dari Komite Peman-tauan Pelaksanaan Otonomi Daerah berupa penghargaan yang didapat Kantor Sintap Pare-pare.

- c. Kabupaten Sragen, Jawa Tengah. Dengan Keputusan Bupati Sragen Nomor 17 Tahun 2002 tanggal 24 Mei 2002 dan mulai beroperasi resmi pada 1 Oktober 2002, Kabupaten Sragen mempunyai Kantor Pelayanan Terpadu (KPT). Pada tahun 2003 dikeluarkan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Sragen Nomor 15 Tahun 2003 tentang struktur organisasi KPT Sragen. Instansi pelayanan satu atap ini memiliki slogan "Sragen One Stop Service-Mudah, Cepat, Transparan &

Pasti” yang terpampang di papan reklame di depan Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Sragen.

KPT Sragen memiliki kewenangan mulai dari menerima permohonan izin, memproses, dan menandatangani dokumen perizinan. Selain berwenang menugaskan tim teknis perizinan, kantor ini juga menyediakan uang saku dan uang makan bagi tim teknis.

Retribusi yang diterima langsung disetorkan ke kas daerah sesuai rekening dinas masing-masing. Pendelegasian kewenangan pun langsung dari bupati kepada KPT. Hasilnya tidak sia-sia –waktu cepat, biaya perizinan jelas dan pasti, serta bebas dari pungutan liar (pungli). Proses perizinan di KPT Sragen ini pun dilakukan secara bersamaan, selesai di satu tempat dengan waktu maksimal 12 hari.

KPT Sragen juga menerapkan sistem *online* dengan kantor-kantor kecamatan. Setiap saat, KPT bisa berkoordinasi dengan kantor kecamatan. Bahkan setiap 6 bulan

sekali KPT Sragen membuat survei kepuasan pelanggan, untuk mengetahui responss masyarakat atas pelayanan di kantor ini.

Berbagai penghargaan diterima KPT Sragen, antara lain; penghargaan Satya Abdi Praja dari Gubernur Jateng, Citra Pelayanan Prima dari Presiden, Ranking I daerah Pro Investasi di Jateng tahun 2005, Sertifikat ISO 9001-2000 dari *Sucofindo International Certification Service*. KPT Sragen juga terpilih sebagai *best practice* modul oleh JICA Jepang dan dibuat film yang kemudian diedarkan ke berbagai kabupaten/kota di Tanah Air.

KPT Sragen direkomendasikan Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*) dan *International Finance Corporation* sebagai contoh model KPT di Indonesia, dengan membuat buku panduan diedarkan di seluruh kabupaten/kota di Tanah Air

- d. Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta. Piagam Warga diterapkan Yogyakarta pada pelayanan Akta Kelahiran dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) pada tahun 2003. Dalam Piagam Warga terdapat 13 butir kesepakatan di antaranya adalah efisiensi waktu, kecermatan produk, dan waktu layanan. Awalnya, layanan akta kelahiran memerlukan waktu kurang lebih tujuh hari. Setelah Piagam Warga diberlakukan, pengurusan akta kelahiran disepakati menjadi maksimal tiga hari. Selain itu, pelayanan tidak lagi dibatasi jam kerja rutin instansi terkait. Kalau layanan akta kelahiran tidak sesuai dengan kontrak yang telah disepakati, protes dari masyarakat diperhatikan secara sungguh-sungguh. Keluhan tersebut akan mendapatkan respons paling lama dua hari. Setiap kesalahan atau cacat pada produk pelayanan akta kelahiran karena kesalahan teknis, penyedia layanan wajib memperbaiki produk tersebut tanpa memungut biaya lagi.



Pada 2005, Kota Yogyakarta memperluas bidang layanan. Piagam Warga tidak saja di layanan akta kelahiran, tetapi juga layanan KTP dan kesehatan di puskesmas dan RSUD. Pelayanan yang berjalan efektif adalah layanan KTP. Sementara itu, layanan kesehatan masih pada tahap Standar Pelayanan.

# Hak Partisipasi Rakyat

Hak  
Partisipasi  
Rakyat



## **C. Hak dan Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan akan memberikan efek langsung maupun tak langsung – sebagai tuntutan mendasar dari proses demokratisasi – sehingga saluran partisipasi mesti dibuka dalam proses pembuatan, implementasi dan proses pengawasan serta evaluasi kebijakan publik yang terkait pelayanan publik.

Masyarakat sebagai penerima layanan merupakan subjek yang dapat menentukan jenis, proses, dan kualitas layanan yang akan diperolehnya.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik yang bersih. Secara umum partisipasi masyarakat dijabarkan dalam empat hal mendasar dan penting yaitu:

1. Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi mengenai penyelenggaraan pelayanan publik;

2. Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara layanan;
3. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap penyelenggara pelayanan publik; dan
4. Hak memperoleh perlindungan hukum dalam melaksanakan haknya.

### **13. Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Publik**

Partisipasi masyarakat dapat dibagi ke dalam ketiga proses penyelenggaraan layanan. Pertama, partisipasi dalam proses perencanaan penyelenggaraan layanan publik. Kedua, partisipasi dalam proses pelaksanaan penyelenggaraan layanan publik berhubungan dengan pengawasan. Ketiga, partisipasi dalam evaluasi penyelenggaraan layanan publik.

*Pertama*, partisipasi masyarakat dalam perencanaan penyelenggaraan layanan publik. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik “masyarakat” adalah “subjek”

sekaligus “tujuan” dari penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam hal ini partisipasi masyarakat dimulai sejak dalam perencanaan. Partisipasi masyarakat dimulai dari proses penentuan standar pelayanan publik -yang selama ini masih dilakukan di tingkat pusat dan ditentukan secara sepihak oleh pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Dalam penentuan standar pelayanan yang akan dijadikan acuan bagi pelaksanaan pelayanan publik di daerah-daerah, keterlibatan komponen masyarakat merupakan sebuah keharusan.

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan meliputi penentuan kualitas layanan yang diberikan, penentuan mekanisme pemberian layanan, penentuan biaya layanan, penentuan hak dan kewajiban dari penyelenggara maupun pengguna layanan, serta mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa. Penentuan hal-hal tersebut di atas haruslah tidak sepihak oleh penyelenggara semata, melainkan juga harus meminta persetujuan dari masyarakat.

Penyelenggara dalam proses perencanaan haruslah melibatkan masyarakat untuk menentukan hal-hal yang tersebut di atas. Kesepakatan yang dibuat antara penyelenggara bersama dengan masyarakat tersebut akan dituangkan dalam sebuah dokumen yang disebut Piagam Warga. Piagam Warga ini akan menjadi sebuah tonggak dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Piagam warga memberikan jaminan atas hak-hak masyarakat untuk memperoleh layanan sesuai dengan kesepakatan bersama antara penyelenggara dan masyarakat sebagai penerima. Di pihak lain, piagam warga juga memberikan jaminan hak yang harus diterima penyelenggara atas pelayanan publik yang diberikannya. Mekanisme pengawasan dalam pelayanan publik selanjutnya akan mulai dari titik ini.

*Kedua*, ruang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan layanan haruslah terbuka terutama dalam pengawasan penyelenggaraannya. Berdasar piagam warga yang telah dibuat bersama penyelenggara, masyarakat memiliki hak untuk mengawasi pelayanan publik. Salah satu cara membuka

ruang partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan adalah dengan penyediaan mekanisme penanganan keluhan dan penyelesaian sengketa – baik oleh penyelenggara maupun oleh lembaga independen yang memiliki kewenangan atasnya. Kejelasan mekanisme penanganan keluhan dan penyelesaian sengketa dapat mendorong peningkatan kualitas layanan dan memberikan dorongan bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan. sedangkan di pihak lain memberikan jaminan bagi terpenuhinya hak-hak dan kebutuhan dasar masyarakat melalui pelayanan publik.

*Ketiga*, pelibatan masyarakat dalam evaluasi penyelenggaraan layanan. Masyarakat sebagai penerima layanan harus dilibatkan dalam proses penilaian dan evaluasi penyelenggaraan layanan karena masyarakat adalah tujuan dari penyelenggaraan layanan publik. Pendapat masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik merupakan komponen utama dari evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik. Mekanisme yang ditawarkan adalah evaluasi

melalui survei indeks kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan layanan publik yang dilakukan secara berkala oleh lembaga independen yang memiliki kapasitas untuk melakukan survei.

#### **14. Kepuasan Masyarakat terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Sekarangnya ada 6 (enam) indikator untuk mengukur tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik, yaitu:

*Pertama*, keadilan dalam pelayanan yang diukur dengan pertanyaan apakah antrean pelayanan di Unit Pelaksana Teknis (UPT) atau Unit Kerja telah menerapkan prinsip keadilan.

*Kedua*, persepsi besaran waktu dan biaya. Ini diukur dengan pertanyaan apakah lama waktu proses penyelesaian dokumen terlalu lamban dan apakah biaya yang dikeluarkan terlalu mahal.

*Ketiga*, transparansi pelayanan. Ini untuk mengetahui besarnya biaya resmi yang telah ditetapkan oleh UPT.



*Keempat*, kenyamanan fasilitas yang diukur dengan apakah fasilitas pelayanan berupa komplain di UPT telah memadai. Juga apakah fasilitas pelayanan berupa kebersihan toilet telah memadai.

*Kelima*, pemenuhan hak pengguna layanan. Di antaranya diukur dengan pertanyaan apakah merasa petugas di UPT telah memenuhi hak untuk mengetahui kapan waktu penyelesaian layanan dokumen dilakukan. Dan, apakah petugas telah memenuhi hak pengguna untuk mendapatkan informasi tentang prosedur dan biaya pelayanan dengan mudah dan jelas.

*Keenam*, sikap pelayanan diantaranya diukur dengan apakah petugas memberikan sapaan tertentu kepada pengguna layanan, bersikap ramah, tersenyum, sopan, dan penuh perhatian saat memberikan pelayanan. Termasuk dalam hal ini bagaimana keterampilan dan kecakapan petugas atau penyedia layanan.

# Community Center



#### D. Pusat Komunitas (*Community Centre*)

Salah satu upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, warga di beberapa kelurahan di Kota Tangerang, Kota Semarang, dan Kota Malang membentuk *community centre* atau pusat warga. Upaya serupa dilakukan oleh warga di beberapa desa di Kabupaten Jeneponto dan Kabupaten Bantaeng di Sulawesi Selatan serta Kabupaten Lombok Barat di Nusa Tenggara Barat.

Gagasannya sederhana, *community centre* dimaksudkan sebagai wadah atau pusat pengaduan bagi masyarakat yang tidak puas terhadap beberapa pelayanan dasar yang diberikan oleh pemerintah daerah, terutama bagi masyarakat miskin dan perempuan -baik dalam pelayanan kesehatan oleh puskesmas maupun pelayanan pendidikan dasar. Melalui *community centre*, warga yang mempunyai keluhan yang sama terhadap pelayanan publik bisa melakukan komplain secara

bersama. Selain itu, warga yang belum berani menyampaikan komplain secara terbuka, bisa menyampaikannya melalui *community centre*.

Pembentukan pusat pengaduan bagi warga di beberapa desa/kelurahan di beberapa daerah berangkat dari kebutuhan masyarakat sendiri. Dalam diskusi-diskusi yang kebanyakan melibatkan keluarga miskin, warga melakukan identifikasi terhadap kondisi pelayanan publik yang diterima. Hal yang banyak diungkapkan oleh warga adalah masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat dalam upaya mendapatkan pelayanan publik dasar.

Selanjutnya warga mendiskusikan “upaya melakukan pengaduan oleh masyarakat jika tidak puas terhadap pelayanan publik” ternyata sebagian besar warga menyatakan adanya kesulitan bahkan ketidakjelasan dalam menyampaikan pengaduan. Hal ini mengakibatkan banyak warga yang kemudian enggan melakukan komplain meskipun mendapatkan layanan tidak baik. Sebagian besar warga lantas menyadari kebutuhan

adanya mekanisme penanganan komplain yang mudah bagi masyarakat.

Selain di institusi penyelenggara dan pelaksanaan pelayanan publik, warga mempertimbangkan perlunya membentuk *community centre* atau pusat informasi masyarakat. Selain berperan menjadi wadah akumulasi dan saluran komplain atau pengaduan, *community centre* juga diharapkan bisa berperan menjadi wadah pembelajaran bagi masyarakat untuk lebih berperan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

### **1. Fungsi dan Peran *Community Centre***

Dari hasil diskusi warga dan pegiat *community centre* di beberapa desa/kelurahan, *community centre* diharapkan bisa mengemban beberapa peran sebagai berikut;

- a. Menangani segera komplain maximal 2x24 jam, untuk segera diajukan ke *provider*.
- b. Sebagai jembatan untuk menangani komplain atau meneruskan komplain

- kepada instansi pelaksana pelayanan publik.
- c. Menindak lanjuti semua komplain masyarakat.
  - d. Menyelesaikan bersama untuk menjadi sebuah kekuatan yang diperhitungkan.
  - e. Sebagai wadah agar masyarakat segera mendapat tanggapan dari yang bersangkutan.
  - f. Menerima pengaduan dan verifikasi masyarakat dengan cepat.
  - g. Memberikan rekomendasi terhadap pengaduan masyarakat kepada UPTD terkait.
  - h. Sebagai jembatan untuk masyarakat yang merasa haknya belum terpenuhi.
  - i. Memberikan gambaran informasi yang jelas tentang pelayanan publik yang ada di daerah kepada masyarakat.
  - j. Menerima, menanggapi dan mencari jalan keluar terbaik atas permasalahan seputar pelayanan publik.
  - k. Menerima pengaduan masyarakat yang merasa tidak puas atas pelayanan yang dialami oleh masyarakat dan menyam-

- paikan kepada penyedia layanan publik.
- l. Memberikan pembelajaran kepada masyarakat untuk melakukan komplain ke pihak penyelenggara.
  - m. Melakukan pengawasan terhadap penyelenggara pelayanan publik.

## **2. Delegasi Warga**

Selain menerima dan menyampaikan keluhan, pengaduan, atau komplain masyarakat, *community centre* juga bisa berperan lebih proaktif dalam melakukan advokasi kebijakan tentang pelayanan publik. Di lingkup yang terdekat dengan warga di level komunitas, *community centre* bisa mengajak unit pelaksana teknis daerah (puskesmas atau sekolah) yang terdekat untuk membuat kesepakatan dengan warga (*citizen charter/ piagam warga*) tentang standar dan prosedur pelayanan yang bisa dijadikan acuan oleh institusi penyedia layanan dan masyarakat untuk menilai pelayanan publik dan menjadi acuan penanganan komplain.



# Pelayanan Publik

***“Mau bikin KTP, gampang tapi harus ada.. biaya administrasinya pak.”***



## E. Mekanisme Komplain terhadap Pelayanan Publik

Mekanisme komplain penting bagi masyarakat sebagai penerima layanan maupun bagi penyelenggara pelayanan publik. Tidak adanya mekanisme yang jelas, penyampaian keluhan atau pengaduan masyarakat bisa merugikan kedua pihak. Di satu sisi, pengaduan masyarakat yang disampaikan ke penyelenggara layanan sangat mungkin terbengkalai dan masyarakat tidak bisa memantau proses penanganan pengaduan. Di sisi lain, pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui media massa bisa mengakibatkan *blow up* persoalan dan bisa sangat merugikan penyelenggara pelayanan publik.

Pengaduan langsung kepada otoritas kekuasaan yang lebih tinggi juga bisa merugikan penyelenggara pelayanan publik jika tidak ada mekanisme penanganan komplain yang dipahami dan disepakati bersama antara penyedia dan penerima layanan publik.

Mekanisme komplain adalah suatu bagian dari sistem pelayanan publik. Mekanisme komplain akan menjadi penyangga legitimasi dari pengelolaan pelayanan publik. Mekanisme tersebut untuk mendorong, mengakomodasi dan mengelola komplain konsumen atas pelayanan publik yang diterimanya. Mekanisme komplain adalah suatu bentuk pendekatan “*voice*” dari konsumen dalam merespons pelayanan publik yang diterimanya. Dalam hal ini, mekanisme komplain akan memastikan bahwa respons (*voice*) dari konsumen bisa dikelola dengan baik untuk dapat mempengaruhi keputusan penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dari sisi konsumen, mekanisme komplain diperlukan terutama untuk mengakomodasi kepentingan konsumen pada wilayah pelayanan publik yang tidak ada kemungkinan dilakukannya *exit mechanism*. Pelayanan air minum, perizinan, kelistrikan dan banyak lagi adalah jenis pelayanan publik yang tidak membuka kesempatan bagi konsumen untuk

beralih ke alternatif lain. Begitu pula bagi konsumen dengan taraf ekonomi lemah, untuk memenuhi kebutuhan seperti pada pendidikan dasar, kesehatan atau transportasi, nyaris tidak ada kesempatan untuk memilih layanan publik di luar yang disediakan oleh pemerintah. Karena itu diperlukan mekanisme komplain, sebagai pengganti *exit mechanism* untuk mengatasi masalah-masalah tersebut.

Sementara dari sisi penyelenggara pelayanan publik, mekanisme komplain diperlukan untuk perbaikan sistem pelayanan publik dan untuk meningkatkan legitimasi institusi pelayanan publik di mata publik. Perbaikan sistem dilakukan dengan memanfaatkan respons yang diperoleh dan mengolahnya menjadi bahan pengambilan keputusan. Sedangkan peningkatan legitimasi akan diperoleh seiring dengan meningkatnya keterlibatan publik dalam penyelenggaraan kebijakan publik tersebut.

Mekanisme komplain merupakan suatu upaya demokratisasi dari penyelenggaraan pelayanan publik. Sementara dalam demokrasi

dipercayai bahwa jika sesuatu dilakukan dengan mendengar suara publik maka kemungkinan terjadinya kepuasan publik akan lebih besar. Karena itu, dalam mekanisme komplain, publik harus dilibatkan untuk berpartisipasi dalam pengawasan dan pengevaluasian proses pelayanan publik. Lebih jauh lagi, agar sistem pelayanan publik memiliki legitimasi yang memadai, mekanisme komplain harus mencakup pelibatan publik dalam proses penyusunan rencana pelayanan publik. Seperti dalam penyusunan indikator kinerja dan standar pelayanan minimum.

## **1. Bentuk Mekanisme Komplain di Indonesia**

Bentuk mekanisme komplain bermacam-macam. Di Indonesia mekanisme komplain yang diterapkan pemerintah umumnya mengambil bentuk prosedur pengaduan konsumen pada institusi pelayanan publik. Pengaduan tersebut biasanya ditangani oleh suatu bagian khusus yang menangani pengaduan pada suatu institusi. Bagian

pengaduan ini bertugas menyampaikan pengaduan konsumen tersebut pada bagian teknis lainnya untuk diselesaikan. Sifat pengaduan yang diperkenankan di sini biasanya adalah pengaduan teknis seperti keluhan konsumen atas kualitas pelayanan publik yang diterimanya.

Di lain pihak, konsumen yang mempunyai masalah dengan pelayanan publik umumnya enggan menggunakan mekanisme pengaduan seperti ini. Efektifitas pengaduan dengan prosedur seperti ini dianggap rendah oleh konsumen. Sikap enggan ini kemungkinan didukung oleh pengalaman bahwa pengaduan itu akan sia-sia. Selain itu, tidak jarang konsumen harus mengeluarkan biaya tak resmi agar pengaduannya ditanggapi.

Secara umum kelemahan dari sistem pengaduan yang diterapkan institusi pelayanan publik di Indonesia adalah:

- a. Konsumen hanya dapat bertemu dengan personel di bagian pengaduan. Tidak ada media yang secara mudah memungkinkan bertemunya konsumen dengan pihak

- pengambil keputusan dalam institusi pelayanan publik.
- b. Kewenangan bagian pengaduan hanya menerima pengaduan dari konsumen semata. Bagian ini menjadi subordinat dari manajemen di institusi pelayanan publik. Dengan keadaan seperti itu, praktis konsumen tidak bisa mempengaruhi keputusan penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
  - c. Jenis pengaduan yang diperkenankan hanya keluhan teknis. Konsumen tidak dapat mengadukan masalah yang lebih substansial, seperti pengaduan dugaan korupsi dalam pengadaan fasilitas pelayanan publik atau komplain terhadap standar pelayanan yang ditetapkan. Sementara pada banyak kasus masalah teknis yang menimpa konsumen terjadi karena konsumen tidak dilibatkan dalam proses perencanaan, pengawasan dan evaluasi.
  - d. Lemahnya mekanisme di internal institusi publik untuk mencegah adanya pungutan

dalam pengaduan konsumen. Berkembangnya pungutan biaya tak resmi tersebut akan sangat membebani konsumen dengan taraf ekonomi lemah untuk memanfaatkan bagian pengaduan tersebut.

- e. Institusi pelayanan publik tidak bersikap pro-aktif dalam mendorong/ memberdayakan konsumen untuk memberi respons. Institusi pelayanan publik umumnya belum menganggap penting respons publik atas pelayanannya.

Kelemahan-kelemahan dari bentuk pengaduan seperti tersebut di atas mengakibatkan hilangnya ruang publik untuk terlibat dalam proses perencanaan, pengawasan dan evaluasi dari pelayanan publik yang diselenggarakan. Karena itu, mekanisme komplain yang diterapkan seperti itu belum dapat menjadi media untuk “voice”.

Sementara itu jenis mekanisme komplain lain yang mulai dikembangkan di Indonesia adalah penyelenggaraan *event-event* diskusi mengenai pelayanan publik di media massa

elektronik, umumnya di radio. Diskusi tersebut biasanya menghadirkan pejabat yang mewakili institusi pelayanan publik tertentu. Pejabat tersebut selain ditanyai oleh peserta diskusi, juga menerima pertanyaan dan komplain dari masyarakat melalui telepon. Komplain yang muncul dari masyarakat biasanya tidak bisa terlalu detail, tetapi hanya pada tingkat isu. Model seperti ini banyak dirintis oleh NGO yang bergerak di pelayanan publik. Berikutnya pemerintah dan kalangan swasta juga mengikuti langkah ini.

Model seperti ini lebih maju dibanding model pengaduan lewat bagian pengaduan dari institusi pelayanan publik yang dipaparkan sebelumnya. Beberapa keunggulan dari mekanisme komplain dengan model ini sebagai berikut:

1. Publik dapat langsung berkomunikasi dengan pejabat yang mewakili institusi pelayanan publik.
2. Pengaduan disiarkan ke publik sehingga setiap pernyataan dari pejabat publik



tersebut dapat dimintai pertanggung jawaban. Termasuk sikap pejabat tersebut terhadap komplain yang diajukan konsumen.

3. Tidak ada pungutan bagi konsumen yang melakukan komplain.

Tetapi selain itu, ada beberapa kelemahan dari model tersebut:

1. Publik hanya diberi kesempatan menanggapi atas apa yang telah dilakukan, belum ada mekanisme untuk memastikan bahwa respons yang diberikan publik dapat mempengaruhi keputusan penting dalam pelayanan publik.
2. Keterbatasan waktu bagi konsumen untuk benar-benar menyampaikan secara mendalam komplain atas masalah pelayanan publik yang dialaminya. Dan keterbatasan jumlah konsumen yang bisa menyampaikan komplain.
3. Seringkali komplain dari konsumen ditanggapi hanya secara normatif oleh pejabat dalam event tersebut. Tetap belum

banyak perbaikan pelayanan publik yang dilakukan seberapa pun aspiratifnya pejabat pada event-event seperti itu.

### ***Report Card***

*Report Card* pada buku ini akan mengacu pada pengalaman penerapan yang dilakukan oleh *Public Affair Centre (PAC)*, suatu NGO di Bangalore, India. *Report Card* awalnya diterapkan di Bangalore, India dan memperoleh sambutan sangat baik dari pemerintah serta masyarakat di kota tersebut. Kemudian penerapan itu diperluas ke banyak kota di negara bagian yang lain dari India, seperti Mumbai, Ahmedabad, Calcuta dan Delhi. Saat ini, beberapa negara di luar India, di antaranya adalah Vietnam, Ukraina dan Filipina juga sedang menerapkan *Report Card*.

*Report Card* adalah suatu model mekanisme complain yang berbasis penelitian berkala terhadap respons kepuasan konsumen atas pelayanan publik pada suatu wilayah setingkat kota/kabupaten. *Report Card* mengadopsi teknik dalam survei konsumen yang

telah sering dilakukan perusahaan terhadap beberapa produk atau servis yang disediakan. *Report Card* bertujuan untuk membuat peringkat kepuasan konsumen atas pelayanan yang diterima dari sejumlah institusi pelayanan publik. Kepuasan konsumen tersebut diuraikan dalam beberapa aspek, seperti kualitas layanan, kecepatan menanggapi keluhan, biaya yang dikenakan, ada tidaknya pungutan tak resmi, dan sebagainya. Dalam hal ini, *Report Card* menekankan pada bagaimana kinerja sistem pelayanan publik dalam melayani konsumennya, sekaligus mengeksplorasi sejumlah alternatif agar kepuasan konsumen tersebut tercapai. *Report Card* dilakukan secara berkala dalam suatu jangka waktu tertentu.

*Report Card* berusaha memperbandingkan performa dari beberapa institusi pelayanan publik menurut aspek-aspek tertentu pada sejumlah responden yang sama. Perbandingan yang dilakukan tidak hanya secara *over-all*, tetapi juga dilakukan perbandingan menurut aspek pelayanan publik yang telah

ditentukan. Penentuan aspek-aspek tersebut dilakukan dengan melibatkan publik atau konsumen.

Dalam *Report Card*, jika konsumen menilai buruk terhadap institusi pelayanan suplai air minum, misalnya, belum tentu institusi tersebut mendapat nilai negatif dalam *Report Card*. Karena hasil itu akan dikomparasikan dengan penilaian konsumen atas institusi pelayanan publik yang lain. Dengan teknik ini diharapkan diperoleh kesimpulan yang lebih objektif, dibanding teknik-teknik penelitian yang menilai kepuasan konsumen terhadap suatu produk tertentu semata. Kelemahan yang sering muncul pada penelitian mengenai kepuasan konsumen terhadap pelayanan publik umumnya adalah konsumen selalu tidak puas dengan pelayanan yang diberikan, sehingga hasil penelitian itu cenderung bersifat caci maki terhadap institusi pelayanan publik apapun. Dalam *Report Card*, hasil yang akan disajikan adalah peringkat, bukan puas-tidaknya konsumen terhadap pelayanan publik.

Penelitian dalam *Report Card* memadukan antara pendekatan kualitatif dengan kuantitatif. Pada awalnya *Report Card* melakukan pendekatan kualitatif dengan mengumpulkan beberapa populasi konsumen dalam beberapa diskusi terfokus. Kelompok konsumen yang dipilih untuk ini adalah konsumen yang mewakili berbagai sektor yang representatif dan cukup familiar dengan masalah yang dibicarakan. Dalam diskusi terfokus ini dilakukan eksplorasi atas masalah pelayanan publik yang berkembang, dan dari eksplorasi tersebut dirumuskan bahan-bahan untuk penelitian kuantitatif yang akan melibatkan responden dalam cakupan luas. Aspek-aspek pelayanan publik yang akan dikomparasikan dalam penelitian kuantitatif dihasilkan dari diskusi-diskusi terfokus tersebut.

Penelitian kuantitatif dilakukan terhadap suatu populasi konsumen yang cukup besar dengan menggunakan hasil yang diperoleh dari penelitian kualitatif sebelumnya. Dalam penelitian tersebut konsumen akan ditanyai pendapatnya terhadap aspek-aspek tertentu

dari pelayanan publik yang diterima dari sejumlah institusi pelayanan publik. Hasil penelitian tersebut akan dianalisis dan didiseminasikan kepada institusi-institusi pelayanan publik yang terkait. Setelah itu, hasil penelitian didiseminasikan ke publik melalui media massa.

Model diseminasi tersebut diharapkan dapat memberi dampak pada konsumen, masyarakat sipil dan terutama pada institusi pelayanan publik. Pada konsumen dan masyarakat sipil temuan-temuan yang diungkap tersebut diharapkan menjadi suatu informasi spesifik mengenai peta masalah dari pelayanan publik. Selanjutnya konsumen dan masyarakat sipil jika hendak mengajukan komplain, dapat menggunakan informasi tersebut untuk mengetahui peta masalah sesungguhnya dari sistem pelayanan publik yang ada.

Sementara dari sisi institusi penyedia pelayanan publik, informasi dalam *Report Card* tersebut dapat digunakan sebagai bahan bagi perbaikan sistem (*system reengineering*). *Report*

*Card* diharapkan dapat memacu, khususnya, institusi-institusi pelayanan publik yang mendapat respons tidak baik dari konsumennya. Institusi pelayanan publik yang akan melakukan perbaikan sistem, dengan hasil *Report Card* tersebut akan memiliki panduan yang memadai.

## **Peran Publik pada Penelitian *Report Card***

*Report Card* dapat dianggap sebagai suatu mekanisme komplain atas pelayanan publik yang melibatkan publik. karena dalam penelitian tersebut konsumen menyampaikan komplainnya dengan memberi penilaian terhadap institusi pelayanan publik. Seperti diuraikan di atas, penilaian dari konsumen ini akan diolah menjadi *ranking* kepuasan konsumen terhadap pelayanan publik. Dalam hal ini, institusi yang paling banyak mendapat komplain, akan memperoleh *ranking* yang rendah. Hal ini mengisyaratkan pihak manajerial dari institusi tersebut untuk melakukan banyak perbaikan dalam institusinya.

Selain itu keikutsertaan sebagian konsumen dalam menentukan substansi pertanyaan dalam penelitian juga menunjukkan keterlibatan publik tersebut.

### **3. Alternatif Mekanisme Komplain untuk Indonesia**

Pada dekade 1970-an penyelenggaraan pelayanan publik di berbagai negara menganut pendekatan autokratis dengan menempatkan negara sebagai pusat dari segala-galanya. Pemerintah membuat instansi-instansi pelayanan publik dan memberi kewenangan yang begitu besar padanya. Campur tangan dari luar instansi-instansi tersebut diminimalkan, kalau tidak dihilangkan sama sekali. "Kami mengerti yang terbaik," begitu kira-kira semboyan yang muncul dari instansi-instansi tersebut.

Publik pada awalnya memberi respons positif dengan situasi tersebut. Karena pada waktu itu instansi-instansi tersebut memainkan peran sebagai pelayan masyarakat yang



sebenarnya. Tetapi bersamaan perkembangan zaman, kebutuhan masyarakat sebagai konsumen makin berkembang. Di pihak lain, para pegawai di instansi-instansi pelayanan publik tersebut, karena berada pada posisi yang memonopoli, mulai kurang memperhatikan kualitas layanan. Mulai bermunculan berbagai ketidakpuasan masyarakat atas pelayanan publik. Makin lama ketidakpuasan tersebut makin besar, sementara kinerja yang ditunjukkan instansi-instansi tersebut tidak makin baik. Akibatnya masyarakat mulai tidak dapat menerima peran negara (pemerintah) sebagai pusat dari penyelenggaraan pelayanan publik.

Mekanisme komplain atas pelayanan publik adalah suatu cara penyelesaian atas ketidakpuasan pelanggan terhadap pelayanan yang diterimanya. Mekanisme komplain terkait dengan keluhan individual atau kelompok karena mereka merasa tidak memperoleh pelayanan sebagaimana yang dijanjikan oleh instansi penyedia pelayanan publik. Dari sisi instansi penyedia pelayanan

publik, mekanisme komplain merupakan suatu bentuk upaya memperoleh umpan balik secara positif untuk memperbaiki kinerja mereka.

### 3. Tahapan Penanganan Komplain

Tahapan penanganan komplain mengenai pelayanan publik secara umum dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. **Pendaftaran atau Pendataan.** Pendaftaran atau Pendataan mutlak dilakukan sebagai syarat tertib administrasi dan profesionalitas pelayanan, juga untuk mengetahui berapa banyak komplain yang masuk, ragam atau jenis komplain dan perkembangan penanganan komplain.
- b. **Klarifikasi dan Verifikasi.** Klarifikasi dapat dilakukan melalui konsultan pada jenjang dimaksud. Keluaran yang dihasilkan pada tahapan ini berupa kronologi dan posisi kasus.
- c. **Analisa.** Analisa dilakukan untuk mendapatkan sejumlah rekomendasi alternatif

- penanganan dan penyelesaian komplain.
- d. **Tindak langsung atau teguran.** Tindakan langsung seperti teguran baik lisan atau tertulis dilakukan atasan atau pejabat yang bertanggung jawab terhadap proses layanan. Pemberian teguran/sanksi, pengembalian proses sesuai prosedur, pembuatan dan pelaksanaan kesepakatan penyelesaian dan lain-lain serta jika diperlukan dalam tahap ini dapat dilakukan investigasi lanjutan.
  - e. **Monitoring dan Pengawasan.** Pemantauan dan Pengawasan dilakukan selama proses penanganan komplain agar tindakan langsung maupun kesepakatan yang muncul atau rekomendasi yang telah dikeluarkan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.
  - f. **Masalah dinyatakan selesai.** Tahapan ini bisa dikatakan tahapan akhir pada proses penanganan masalah. Dimana suatu komplain yang ditangani sampai pada tahap dinyatakan selesai. Pada prinsipnya suatu masalah dinyatakan selesai apabila

masyarakat dalam forum menyatakan demikian, dengan tetap mengacu pada panduan yang ada.

- g. Umpan balik.** Merupakan tanggapan balik masyarakat sebagai pengguna atau penelrma layanan terhadap komplain yang dinyatakan selesai. Ini berkaitan erat dengan tahap masalah dinyatakan selesai dimana masyarakat memiliki hak menerima atau menolak atas penyelesaian masalah dimaksud.
- h. Pelaporan.** Semua komplain yang masuk, sedang ditangani, yang sudah selesai maupun komplain yang belum ditangani harus dilaporkan setiap periode tertentu sesuai aturan yang ditetapkan. Kompilasi tentang pengaduan masalah yang muncul dan tindak lanjut penanganannya dilaporkan sebagai bagian dari laporan periodik yang dilaksanakan secara berjenjang.

# **Citizen Charter**

# Citizen Charter



## F. Citizen Charter

*Citizen Charter* (Piagam Warga) merupakan kesepakatan resmi (formal) antara masyarakat/konsumen dengan penyelenggara pelayanan publik. Biasa juga disebut sebagai Kontrak Pelayanan yang berisi kesanggupan dan kesediaan pemberi layanan untuk melakukan atau menyelenggarakan pelayanan sesuai dengan perjanjian (kesepakatan), disertai sanksi apabila kesepakatan tidak dipenuhi atau dilanggar. Piagam Warga menekankan aspek pelayanan publik yang profesional, transparan, berkepastian, ramah dan berkeadilan dengan menghargai hak dan kewajiban pengguna maupun penyedia layanan.

Piagam Warga adalah kesepakatan bersama antara pengguna dan penyedia layanan untuk menyusun prosedur dan standar pelayanan, dan menyusun aturan mengenai hak dan kewajiban konsumen serta penyelenggara pelayanan publik, hubungan konsumen dengan penyelenggara pelayanan publik, dan mekanisme penyelesaian sengketa.

Dengan demikian kualitas pelayanan publik lebih dijamin karena proses pelayanan sejak awal sudah disepakati bersama, yang prosesnya melibatkan peran aktif dari unsur pengguna layanan. Harapannya dengan Piagam Warga pelayanan bisa lebih transparan dan bertanggung jawab (*responsive*) sesuai dengan kebutuhan pengguna.

Piagam Warga adalah dokumen publik yang disebarluaskan kepada lapisan masyarakat, sehingga pemerintah membuat mekanisme untuk transparansi dokumen tersebut. Seluruh masyarakat/konsumen, terutama konsumen miskin, harus dapat dengan mudah memperoleh dokumen Piagam Warga.

## **1. Hal-hal pokok dalam Piagam Warga**

- a. Mengatur hubungan antara konsumen dengan institusi penyelenggara/penyedia pelayanan publik.
- b. Penyusunan Piagam Warga dilakukan

bersama antara konsumen pengguna pelayanan publik dengan instansi pelayanan publik yang bersangkutan. Proses penyusunan Piagam Warga dilakukan dengan suatu konsultasi publik untuk menentukan substansi yang akan dimuat dalam Piagam Warga. Konsultasi publik tersebut dilakukan dengan mengundang kelompok-kelompok konsumen, organisasi nirlaba, perwakilan dari kelompok marginal, dan berbagai pihak. Dalam kesempatan tersebut, publik dan instansi pelayanan publik bersama-sama membuat kesepakatan mengenai pelayanan publik. Hal-hal yang dibicarakan dalam konsultasi publik tersebut misalnya adalah: informasi apa saja yang akan dimuat dalam Piagam Warga, bagaimana cara penanganan komplain, dan sebagainya. Konsultasi publik ini menjadi proses dialog dan negosiasi antara konsumen dengan penyedia pelayanan publik.

- c. Menjadi media informasi mengenai standar pelayanan publik dan mekanisme



komplain. Dalam hal ini informasi tersebut tersaji sesuai kebutuhan dan pemahaman konsumen.

- d. Adanya institusi independen untuk penyelesaian komplain yang tak cepat terselesaikan dan mekanisme penyelesaian komplain yang diketahui oleh masyarakat.

## **2. Fungsi Piagam Warga**

- a. Pedoman bagi konsumen untuk memeriksa dan mengawasi apakah suatu pelayanan publik yang diterimanya telah memenuhi standar pelayanan minimal atau belum.
- b. Aturan yang mengikat terutama mengenai upaya memberi ruang penyampaian ketidakpuasan (komplain) konsumen dapat disuarakan dan dijamin efektivitasnya.
- c. Indikator kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diperoleh.

## **3. Penyusunan Piagam Warga**

Proses penyusunan Piagam Warga dilaku-

kan dengan suatu konsultasi publik untuk menentukan substansi yang akan dimuat dalam Piagam Warga tersebut. Konsultasi publik tersebut dilakukan dengan mengundang kelompok-kelompok konsumen, organisasi non profit, perwakilan dari kelompok marjinal, dan berbagai *stakeholder* lain. Dalam kesempatan tersebut, publik dan instansi pelayanan publik bersama-sama membuat kesepakatan mengenai pelayanan publik. Hal-hal yang dibicarakan dalam konsultasi publik tersebut misalnya adalah: informasi apa saja yang akan dimuat dalam Piagam Warga, bagaimana cara penanganan komplain, dan sebagainya. Konsultasi publik ini menjadi proses dialog dan negosiasi antara konsumen dengan penyedia pelayanan publik.

Kesepakatan yang dicapai dari konsultasi publik tersebut kemudian dituangkan dalam Piagam Warga. Kesepakatan tersebut selanjutnya disahkan oleh pemerintah menjadi sebuah produk kebijakan publik yang bernama Piagam Warga. Begitu Piagam Warga

disahkan dan dipublikasikan secara luas, maka konsumen dapat menggunakan hasil kesepakatan tersebut untuk memantau kinerja institusi pelayanan publik. Jika, misalnya, suatu institusi tidak memberi pelayanan publik sesuai standar minimal yang tercantum dalam Piagam Warga itu, maka konsumen dapat mengajukan komplain itu segera.

#### **4. Isi Piagam Warga**

- a. Kesepakatan yang dibuat antara lain mengenai standar kualitas minimal dari pelayanan, fungsi dari institusi pelayanan publik, bahkan sampai jam pelayanan, waktu penyelesaian dan proses yang dijalani, biaya pelayanan, standar sapaan/teguran dari petugas, serta sanksi dan jalur keluhan. Bahkan, standar responss petugas pelayanan dalam penerimaan telepon pun diatur mekanisme pengajuan komplain, penanggung jawab dari setiap komplain, jaminan terhadap kelompok marjinal atau kelompok *disabled*

(mempunyai kekurangan fisik) dan lain-lain. Sebagai contoh, untuk mempermudah publik dalam melakukan komplain, Piagam Warga yang diterapkan di Mumbai di India memuat nama-nama orang yang menjadi penanggungjawab (termasuk kepala-kepala instansi) dari penyelenggaraan pelayanan publik tersebut. Untuk itu dicantumkan pula informasi nomor telpon atau alamat, kantor maupun rumah, dari para penanggung jawab tersebut.

- b. Adanya mekanisme yang jelas dan baku dalam mengatasi komplain yang tidak dapat diselesaikan secara cepat dan mudah, dengan dibentuk suatu institusi independen yang berfungsi sebagai penyelesai komplain semacam itu. Institusi tersebut terdiri dari NGO dan pers lokal. Di Mumbai India, peran itu dilakukan oleh Praja dan sebuah harian terkenal di kota tersebut. Institusi tersebut bisa juga semacam Komisi Ombudsman yang diperluas wewenang dan tugasnya.

## **5. Keterlibatan Publik dalam Piagam Warga**

Keterlibatan publik dalam Piagam Warga terjadi ketika proses penyusunan Piagam Warga dan tahap pelaksanaannya serta pengawasannya. Pada proses penyusunan, publik diikutsertakan dalam proses penentuan isi dari Piagam Warga. Pada proses tersebut perwakilan publik yang dihadirkan dapat menyuarakan kepentingan mereka, sebagai konsumen pelayanan publik. Suara mereka akan diakomodasi sebagai substansi dari Piagam Warga.

Pada implementasi dari Piagam Warga, publik didorong untuk terlibat dalam proses monitoring atas penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam hal ini, Piagam Warga menjadi suatu landasan hukum dan resmi untuk memperkuat posisi tawar (negosiasi) masyarakat dalam pengajuan komplain. Selain itu, Piagam Warga mempermudah komplain publik dengan penyediaan institusi independen seperti yang disebutkan di atas.

Piagam Warga dapat menjadi suatu model mekanisme komplain yang efektif karena diberlakukan oleh pemerintah.

### **Contoh Penyelesaian Komplain sesuai Piagam Warga**

Proses penyelesaian komplain dalam Piagam Warga yang diterapkan di Mumbai India atau di Puskesmas Bendo di Kota Blitar, adalah sebagai berikut:

Jika ada konsumen yang tidak puas dengan kualitas pelayanan publik yang diterimanya, yang pertama kali harus dilakukan adalah memeriksa pada dokumen Piagam Warga apakah telah terjadi pelanggaran oleh institusi pelayanan publik dalam memberi layanan.

Jika ya, konsumen akan mengadukan masalah tersebut pada orang yang namanya telah tercantum sebagai penanggung jawab dalam Piagam Warga tersebut.

Jika konsumen tidak puas dengan responss yang diterima, maka ia akan mengadukan pada Praja, sebagai institusi independen yang mendapat wewenang dalam hal ini. Praja kemudian akan mendatangi pejabat dari pelayanan publik yang

dikomplain konsumen tersebut.

Jika para pejabat institusi pelayanan publik tersebut tidak memberi responss yang diharapkan konsumen, maka Praja akan mengangkat kasus ini di media massa.

Bagi institusi penyedia pelayanan publik, model Piagam Warga ini akan memberi pedoman mengenai apa saja perbaikan yang harus dilakukan institusinya dalam pelayanan publik. Hal tersebut diperoleh terutama ketika konsultasi publik penyusunan Piagam Warga, di mana publik menyampaikan persepsinya mengenai pelayanan publik. Kemudian setelah Piagam Warga dijalankan, model ini memberi kemudahan bagi institusi pelayanan publik untuk mengelola komplain.

## G. Lembaga Pengawas Pelayanan Publik

Mekanisme pengawasan dan penyelesaian sengketa merupakan jaminan lain bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik. Selain mekanisme pengawasan internal diperlukan sebuah lembaga pengawas yang memiliki kemampuan eksekusi atau penindakan dalam penyelesaian sengketa.

Lembaga pengawas adalah lembaga independen yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik secara cepat dan murah, dan memiliki kemampuan eksekutorial yang dipatuhi oleh penyelenggara maupun penerima layanan. Beberapa kalangan merekomendasi tugas lembaga pengawas diserahkan pada Komisi Ombudsman. Tetapi pengawasan tetap bertumpu pada peran aktif masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan pelayanan. Sejak pemberlakuan otonomi daerah, seluruh kewenangan dan penanganan pelayanan publik dialihkan ke daerah, tidak



terkonsentrasi di pemerintah pusat lagi. Sehingga pembentukan ombudsman daerah bisa menjadi inisiatif memperbaiki pelayanan umum secara menyeluruh.

## H. Contoh Pelayanan Publik

Di bawah ini kami cantumkan contoh beberapa pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan. Contoh yang ada diolah dari berbagai praktik pelayanan di beberapa tempat/daerah sehingga acuan dasar hukum berbeda.

### • Pembuatan KTP

#### **Ketentuan Umum**

Permendagri No. 28 tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran dan Pencatatan Sipil di Daerah.

#### **Persyaratan**

1. Fotocopy Kartu Keluarga (KK);
2. KTP Lama;
3. Surat Pindah/Datang;

4. Fotocopy Surat Nikah;
5. Fotocopy Dokumen Imigrasi (Pasport, izin Tinggal Tetap) bagi WNA;

### **Prosedur Pelayanan**

1. Surat Pengantar dari RT/RW;
2. Mengisi surat permohonan pembuatan KTP di desa;
3. Surat permohonan dibawa ke kecamatan untuk diterbitkan KTP.

### **Biaya**

Gratis (atau sesuai peraturan setempat).

### **Waktu Penyelesaian**

1 (satu) hari/bisa ditunggu.

### **Lokasi Pengurusan**

Kecamatan setempat.

## • **Pelayanan Kartu Keluarga**

### **Dasar Hukum**

Perda setempat.

### **Ketentuan Umum**

Permendagri No. 28 tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran dan Pencatatan Sipil di Daerah.

### **Persyaratan**

1. Fotocopy Kartu Keluarga (KK) lama;
2. Surat Nikah;
3. Fotocopy KTP ;
4. Surat Pindah/Datang;
5. Mengisi biodata setiap anggota keluarga.

### **Prosedur Pelayanan**

1. Surat Pengantar dari RT/RW;
2. Mengisi surat permohonan pembuatan KK di desa;
3. Surat permohonan dibawa ke kecamatan untuk diterbitkan KK.

**Biaya**

Rp 2.000,- (atau sesuai peraturan setempat).

**Waktu Penyelesaian**

1 (satu) hari/bisa ditunggu.

**Lokasi Pengurusan**

Kecamatan setempat.

- **Pelayanan Akta Kelahiran Bayi/Umum**

**Dasar Hukum**

Perda setempat.

**Ketentuan Umum**

Permendagri No. 28 tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran dan Pencatatan Sipil di Daerah.

**Persyaratan**

1. Surat Keterangan Kelahiran dari Bidan/Dokter/Klinik/rumah Sakit yang

- membantu proses persalinan;
2. Surat Keterangan Kelahiran dari Desa/  
Kelurahan;
  3. Fotocopy KTP;
  4. Fotocopy KK ;
  5. Dua orang saksi yang telah berusia 21  
tahun;
  6. Surat Kuasa bermaterai Rp.6.000,- bagi  
yang menguasai.

### **Prosedur Pelayanan**

1. Penduduk memiliki surat keterangan  
kelahiran dari Bidan/Desa/Kelurahan  
dan persyaratan lainnya disampaikan ke  
Kantor Catatan Sipil, Kependudukan  
dan Keluarga Berencana (Capilduk, KB);
2. Mengisi surat permohonan pembuatan  
akta catatan sipil;
3. Kantor Catatan Sipil menerima dan  
meneliti persyaratan yang disampaikan  
pemohon;
4. Proses pencatatan, penerbitan dan  
penandatanganan register akta dan  
kutipan akta.

**Biaya**

Gratis (atau sesuai peraturan setempat).

**Waktu Penyelesaian**

1 (satu) hari/bisa ditunggu.

**Lokasi Pengurusan**

Kantor Catatan Sipil, Kependudukan dan Keluarga Berencana Setempat.

**• Pembuatan Kartu Kuning/AK.I****Dasar Hukum**

1. Undang-undang No.13 Tahun 2003.
2. Keputusan Menteri Tenaga Kerja No.203/1999.

**Ketentuan Umum**

1. Kartu Kuning/AK.I digunakan untuk melamar pekerjaan, baik kepada instansi pemerintah maupun swasta.
2. Kartu Kuning/AK.I diperlukan bila sewaktu-waktu ada lowongan pekerjaan, Kantor Sosial, Tenaga Kerja dan

- Transmigrasi setempat bisa menghubungi pencari kerja (memanggil);
3. Kartu Kuning/AK.I, berlaku 2 (dua) tahun dan harus melapor 6 (enam) bulan sekali, bila belum mendapat pekerjaan;
  4. Bila ada perubahan alamat/data harus segera melapor dan diganti , sesuai dengan data yang baru dan apabila sudah diterima di perusahaan swasta maupun pemerintah Kartu Kuning/AK.I dikembalikan ke Kantor Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi setempat.

### **Persyaratan**

1. Foto copy KTP yang masih berlaku (1 lembar);
2. Foto copy ijazah terakhir yang dilegalisasi (1 lembar);
3. Pas foto ukuran 3 X 4 = 2 lembar.

### **Prosedur Pelayanan**

1. Pencari Kerja datang sendiri tidak mewakilkan dan menyampaikan berkas persyaratan kepada petugas;

2. Petugas mengadakan penelitian atas berkas dan mewancarai pencari kerja yang isinya dituangkan kedalam formulir AK.II;
3. Petugas mengisi kartu AK.I (Kartu Kuning /Kartu Pencari Kerja) dan setelah selesai langsung di serahkan kepada pencari kerja.

**Biaya**

Rp 3.500,00 (atau sesuai peraturan setempat).

**Waktu Penyelesaian**

Minimal 1 hari jam kerja (tergantung banyaknya pencari kerja).

**Lokasi Pengurusan**

Kantor Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi setempat.



## **Sumber Bacaan**

### **Buku**

Ratminto, *Manajemen Pelayanan: Cendekia, Ilham*, Yogyakarta, 2005

Hadi Pranoto, S.H. dan Hinca Panjaitan, S.H., M.H, *Media dan Otonomi Daerah: 276 Jenis Layanan Publik yang Diberitakan oleh Media*, Indonesia Media Lawa & Policy Center, Jakarta, 2006

### **Surat kabar**

*Akta Kelahiran Terlambat, Petugas Kena Denda*,  
Harian Jawa Pos, 18 Juni 2004

*Revisi UU 22 dan 25/1999, Pemerintah Pusat Harus Tulus* oleh Lexy Armanjaya, Harian Sore Sinar Harapan, 30 Agustus 2004

*Masih Ada Pungli dalam Pelayanan Publik*,  
Harian Suara Merdeka, 11 Februari 2005

*Berkaca pada Kutai Timur*, Harian Sore Suara Pembaruan, 17 Mei 2005

- Bagian dari Pelayanan Publik, Harian Kompas, 07 September 2005*
- 31 Izin Ditangani Pelayanan Terpadu, Harian Suara Merdeka, 13 Februari 2006*
- Gratisan Layanan Hak Dasar, Harian Kompas, 17 Maret 2006*
- Potret Buram Pelayanan Publik oleh Agus Sjafari, Harian Sore Suara Pembaruan, 16 Mei 2006*
- Pemkab Janji Tingkatkan Pelayanan Publik, Harian Suara Merdeka, 04 September 2006*
- Tanpa Semboyan dan Slogan, tetapi Bekerja Efektif Berkaca pada Pengalaman Finlandia oleh Imam Prihadiyoko, Harian Kompas, 26 September 2006*
- Tiga Kota di Kaltim Ikut Kompetisi Pelayanan Publik, Harian Kompas, 28 September 2006*
- Kinerja Aparatur Pemkot Dinilai, Harian Suara Merdeka, 02 Oktober 2006*
- Fenomena Rent Seeking dalam Pelayanan Publik oleh MB Idham Chalid, Harian Kompas, 16 November 2006*
- Perlu Peningkatan Kualitas Pelayanan, Harian Suara Merdeka, 17 November 2006*

*OSS, Layanan Masyarakat Tak Bisa Ditunda,*  
*Harian Suara Merdeka, 21 November 2006*

*Revolusi Birokrasi Sragen-Parepare oleh Sonya*  
*Hellen Sinombor dan Reny Sri Ayu Taslim,*  
*Harian Kompas, 09 Desember 2006*

### **Internet**

*Cermin Tingkatkan Layanan, Jawa Pos, 24 Januari*  
*2005 [http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail\\_c&id=153249](http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail_c&id=153249)*

*Ukur Kinerja, Pemkot Jogja Gunakan Survei Indeks*  
*Kepuasan, Jawa Pos, 24 Januari 2005 [http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail\\_c&id=153250](http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail_c&id=153250)*

*Buktikan Diri Dengan Langkah Nyata, 12 Januari*  
*2006, <http://www.jawatengah.go.id/newsmodeler.php?NEWS=2007011211>*

*Sidoarjo, Peraih Penghargaan Layanan Publik*  
*Terbaik, Jawa Pos, 16 Mei 2005 [http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail\\_c&id=171416](http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail_c&id=171416)*

*Perbaiki Pelayanan Publik Turunkan Korupsi, 15*  
*Desember 2006, <http://kebumen.go.id/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5238>*

*Menpan Puji Pusat Pengaduan dan Penanganan Pelayanan Publik, 13 Februari 2006*

<http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0602/13/dar33.htm>

*Hasil Monitoring 32 Kabupaten/Kota di Jatim - Ada Yang Inovasi, Ada Yang Mandeg , Jawa Pos, 27 Februari 2006* [http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail\\_c&id=213708](http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail_c&id=213708)

*Layanan Publik Tunggu Dulu, 27 Maret 2006,*  
[http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail\\_c&id=218169](http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail_c&id=218169)

*Menengok Pelaksanaan Citizen's Charter di Kota Blitar dan Jogja, 07 Agustus 2006,* [http://www.jawapos.com/index.php?act=detail\\_c&id=240403](http://www.jawapos.com/index.php?act=detail_c&id=240403)

*Wacana Badan Pengawas dalam RUU Pelayanan Publik oleh Muslimin B Putra, 05 September 2006,* <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=154225>

*Saat Lembaga Publik Kejar Standar Kepuasan Swasta - Tak Mau Kalah, Puskesmas Raih ISO, Jawa Pos, 25 September 2006,* [http://www.jawapos.com/index.php?act=detail\\_c&id=248411](http://www.jawapos.com/index.php?act=detail_c&id=248411)

- Standar Pelayanan Prima*, Harian Jawa Pos, 07 November 2006, [http://www.jawapos.com/index.php?act=detail\\_c&id=255175](http://www.jawapos.com/index.php?act=detail_c&id=255175)
- Reformasi Birokrasi Tak Jamin Kepuasan*, Harian Jawa Pos, 07 November 2006, [http://www.jawapos.com/index.php?act=detail\\_c&id=255176](http://www.jawapos.com/index.php?act=detail_c&id=255176)
- Kendali Mutu pada Pelayanan Publik - Agar BPN Punya Tolok Ukur Kinerja*, Harian Jawa Pos, 07 November 2006, [http://www.jawapos.com/index.php?act=detail\\_c&id=255177](http://www.jawapos.com/index.php?act=detail_c&id=255177)
- Pelayanan Satu Atap Diberlakukan*, Jumat, 08 Desember 06, [http://www.banjar-jabar.go.id/redesign/index.php? pilih= lihat &id=199](http://www.banjar-jabar.go.id/redesign/index.php?%20pilih=%20lihat%20&id=199)
- Kondisi Pelayanan Publik di Jawa Timur - Kota Blitar Jawara Layanan Publik*, Harian Jawa Pos, 23 Januari 2007, [http://www.jawapos.com/index.php?act=detail\\_c&id=267886](http://www.jawapos.com/index.php?act=detail_c&id=267886)