

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Deskripsi Teoritik**

##### **1. Tinjauan Umum Pelayanan Publik**

###### **a) Pengertian Pelayanan Publik**

Menurut Rasyid pelayanan publik merupakan pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama. (Hardiansyah 2011: 14)

Di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 menyebutkan bahwa pengertian pelayanan publik ialah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan

peraturan perundang-undangan. Kemudian menurut MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 menyatakan bahwa Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. (Ratminto & Winarsih 2010: 18)

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 1 ayat (1), pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan pendudukan atas barang, jasa atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Menurut Moenir dalam bukunya Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia (2006: 26), mengemukakan pengertian dari pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Dan menurut Sadu Wasistiono dalam Hardiansyah (2011: 11) pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh

pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, maka pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan keperluan orang atau masyarakat yang memiliki kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Kemudian, penyelenggara pelayanan publik merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Paradigma kebijakan publik di era otonomi daerah yang berorientasi pada kepuasan pelanggan memberikan arah untuk dilakukannya perubahan pola pikir aparatur pemerintah daerah, di dalam menyikapi perubahan dan/atau pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berorientasi pada pelayanan. Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang semula didasarkan pada paradigma *rule government* yaitu yang mengedepankan prosedur, bergeser menjadi paradigm *good governance* yang mengedepankan

kebersamaan, transparansi, akuntabilitas, keadilan, kesetaraan dan kepastian hukum.

Menurut Saefullah dalam Hardiansyah (2011: 14), untuk memberikan pelayanan publik yang baik perlu adanya upaya untuk memahami sikap dan perubahan kepentingan publik sendiri. Pada prinsipnya pelayanan publik harus selalu ditingkatkan kualitasnya sesuai dengan keinginan masyarakat sebagai pengguna jasa. Akan tetapi pada kenyatannya perbaikan kualitas pelayanan tidak mudah dilakukan melihat banyaknya jenis pelayanan publik di negara ini. Macam-macam persoalan dan penyebabnya yang sangat bervariasi sehingga perlu dicari suatu metode yang mampu menjawab persoalan itu.

Di sektor pelayanan publik terus digalakkan upaya pencegahan tindak pidana korupsi. Seperti langkah yang ditempuh oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yaitu dengan melakukan survey integritas sektor publik. Pada survey tersebut menunjukkan adanya penurunan indeks integritas pada sektor pelayanan publik. Hal tersebut disebabkan oleh menurunnya kualitas pelayanan publik di beberapa unit pelayanan.

<http://berita.liputan6.com/hukrim/201011/304338/KPK.Kualitas.Pelayanan.Publik>.

Berkaitan dengan hal itu maka perlu adanya upaya peningkatan kualitas pelayanan publik. Peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut tidak hanya sebatas wacana, diskusi atau seminar, namun diprogramkan setelah melalui kajian ilmiah. Kajian ilmiah tersebut akan dapat diperoleh berbagai persoalan pelayanan publik, dimensi-dimensi, indikator-indikator dan studi kasus tentang pelayanan publik dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.

#### **b) Reformasi Pelayanan Publik**

Salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi. Dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan efesiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Salah satunya dengan cara reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi menurut Michael Dugget (LAN:2005) adalah proses yang dilakukan secara kontinyu untuk mendesain ulang birokrasi, yang berada di

lingkungan pemerintahan dan partai politik sehingga dapat berdayaguna dan berhasil guna baik ditinjau dari segi hukum maupun politik. Dengan kata lain reformasi birokrasi merupakan upaya untuk mengubah atau memperbaiki kondisi/keadaan suatu tatanan pemerintahan sehingga pelaksanaan urusan pemerintahan menjadi lebih baik.

Reformasi pelayanan publik adalah perbaikan integral pelayanan publik yang antara lain meliputi perbaikan kebijakan, sumber daya manusia (SDM), struktur, dan prosesnya. Reformasi pelayanan publik di Indonesia secara masif sejatinya telah dilaksanakan sejak tahun 1998, yaitu sejalan dengan tuntutan reformasi penyelenggaraan pemerintahan negara secara menyeluruh di segala bidang kehidupan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara. Dalam konteks ini, reformasi terhadap kebijakan pelayanan publik secara mendasar sudah dimulai, yaitu sejak Kantor Menpan memperbaharui pedoman penyelenggaraan pelayanan publik yang semula diatur dalam Keputusan Menpan No. 81/1993 selanjutnya diatur dalam Keputusan Menpan No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang antara lain

mengatur: (1) hakekat pelayanan publik; (2) asas dan prinsip pelayanan publik; (3) kelompok pelayanan publik; dan (4) penyelenggaraan pelayanan publik.

Menurut Alisjahbana (2008) pada dasarnya reformasi kelembagaan pelayanan publik sangat terkait dengan permasalahan kelembagaan birokrasi. Masalahnya sampai saat ini belum ada kesepakatan tentang pelembagaan fungsi pemerintah serta kriterianya. Akibatnya terjadi kekaburan tugas dan tanggung jawab instansi pemerintah. Inefisiensi, kelambatan, ketidakmerataan pelayanan dan fasilitas sosial, *overhead cost* yang tinggi, serta ketidakpastian biaya yang harus dikeluarkan masyarakat menjadi fenomena umum. Dalam kondisi demikian, perampingan kelembagaan pemerintah menjadi keniscayaan, meskipun reformasi kelembagaan itu bukan pekerjaan mudah. Sebagai langkah awal, pemerintah perlu melakukan evaluasi kelembagaan berdasarkan tugas-tugas yang diemban oleh instansi-instansi terkait.

Evaluasi ini diarahkan untuk melihat permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan tugas kelembagaan tersebut. Beberapa permasalahan itu di antaranya: *Pertama*, adanya beberapa penugasan yang tumpang tindih, baik antar organisasi, maupun antara satuan tugas

organisasi; *Kedua*, terdapat ketimpangan antara volume kerja dengan besaran struktur organisasi; *Ketiga*, terdapat beberapa satuan organisasi yang kurang didukung oleh sumber daya (aparatur, anggaran dan sarana) yang sesuai kebutuhan; dan *Keempat*, koordinasi pelaksanaan tugas kurang optimal karena belum adanya mekanisme kerja yang baku.

Upaya nyata dalam reformasi birokrasi pelayanan publik disamping perbaikan kebijakan, penyempurnaan kelembagaan dan proses pelayanan publik, adalah juga reformasi terhadap SDM pelayanan publik itu sendiri. Beberapa hal yang perlu didorong agar terjadi perubahan dalam SDM pelayanan publik antara lain menyangkut: (1) adanya perubahan *mind set*; (2) adanya perubahan sikap mental; dan (3) adanya perubahan etika pada SDM pelayanan publik.

Perubahan *mindset* harus dimulai dari penyadaran secara mendalam terhadap SDM pelayanan publik, bahwa pelayanan adalah merupakan tanggung jawab negara, maka artinya pelayanan publik yang baik merupakan hak masyarakat untuk mendapatkannya. Sebaliknya merupakan kewajiban negara untuk memenuhi pelayanan publik yang baik, terlepas dari siapapun yang duduk dalam



pemerintahan, mengingat pelayanan publik yang baik merupakan perwujudan dari adanya kesejahteraan umum, sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945.

Upaya perbaikan dari aspek proses pelayanan publik telah dilakukan oleh pemerintah yaitu antara lain melalui penetapan Standar Pelayanan Minimal (SPM), penyusunan Standar Pelayanan (SP), penyusunan *Standart Operating Procedure* (SOP), penyusunan instrument Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM), dan penetapan Janji Pelayanan (Maklumat Pelayanan).

Disamping itu upaya perbaikan kualitas pelayanan publik tersebut juga telah menjadi agenda program pemerintah, sebagaimana tertuang dalam RPJM 2004-2009, khususnya tertuang dalam *Program Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*. Untuk meningkatkan pelayanan publik yang cepat, tepat, murah, transparan, akuntabel, dan tidak diskriminatif telah dilakukan berbagai kegiatan, antara lain: (1) menyusun RUU Pelayanan Publik yang merupakan dasar hukum dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat; (2) mendorong penerapan ISO-9001:2000 pada unit-unit pelayanan publik; (3) sosialisasi indeks kepuasan masyarakat (IKM) dan sosialisasi pedoman penyusunan standar pelayanan publik

di berbagai daerah; (4) penerapan pelayanan satu pintu di berbagai daerah dalam bidang perizinan; (5) peningkatan penggunaan *e-procurement* dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah sebagai bagian dari peningkatan pelayanan publik dan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah; serta (7) telah diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagai acuan bagi kementerian, lembaga pemerintah non departemen dalam menyusun pedoman pelayanan di bidangnya dan dalam penerapannya oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

### c) **Kualitas Pelayanan Publik**

Tujuan pelayanan publik adalah untuk menyediakan pelayanan yang terbaik bagi publik atau masyarakat. Pelayanan yang terbaik adalah pelayanan yang dapat memenuhi apa yang telah dijanjikan atau apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat pengguna layanan tersebut. Pelayanan yang baik akan membawa implikasi terhadap kepuasan publik (konsumen) atas pelayanan yang diterimanya.

Kualitas pelayanan telah menjadi salah satu isu penting dalam penyediaan layanan publik di Indonesia.

Kesan buruknya pelayanan publik selama ini selalu menjadi citra yang melekat pada institusi penyedia layanan di Indonesia. Selama ini pelayanan publik selalu identik dengan kelambanan, ketidakadilan, dan biaya tinggi. Belum lagi dalam hal etika pelayanan dimana perilaku aparat penyedia layanan yang tidak ekspresif dan mencerminkan jiwa pelayanan yang baik.

Kualitas pelayanan merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Oleh karenanya pelayanan dikatakan berkualitas atau memuaskan apabila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) (1998) dan Kepmenpan No. 81 Tahun 1995 membuat beberapa kriteria pelayanan publik yang baik dapat dilihat dari indikator-indikatornya, antara lain meliputi: prosedur, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisinesi, ekonomis, keadilan yang merata, ketepatan waktu, dan kriteria kuantitatif. (Hardiansyah 2011: 48)

Ciri-ciri atau atribut kualitas pelayanan menurut Tciptono antara lain:

1. ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses

2. akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan
3. kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan
4. kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer
5. kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain
6. atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain. (Hardiansyah 2011: 40)

Menurut De Vreya dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, ada tujuh dimensi dan indikator yang harus diperhatikan:

1. *self-esteem* (harga diri), dengan indikator: pengembangan prinsip pelayanan, menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya, menetapkan tugas pelayanan yang futuris, dan berpedoman pada kesuksesan.
2. *exceed expectation* (memenuhi harapan), dengan indikator: penyesuaian standar pelayanan, pemahaman terhadap keinginan pelanggan, dan pelayanan sesuai harapan petugas.
3. *recovery* (pembenahan), dengan indikator: menganggap keluhan merupakan peluang bukan masalah, mengatasi keluhan pelanggan, mengumpulkan informasi tentang keinginan pelanggan, uji coba standar pelayanan dan mendengar keluhan pelanggan.
4. *vision* (pandangan ke depan), dengan indikator: perencanaan ideal di masa depan, memanfaatkan teknologi semaksimal mungkin, dan memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan pelanggan.
5. *improve* (perbaikan), dengan indikator: perbaikan secara terus menerus, menyesuaikan dengan perubahan, mengikutsertakan bawahan dalam penyusunan rencana, investasi yang bersifat non material, penciptaan lingkungan yang kondusif dan penciptaan standar yang responsif.

6. *care* (perhatian), dengan indikator: menyusun sistem pelayanan yang memuaskan pelanggan, menjaga kualitas, menerapkan standar pelayanan yang tepat, dan uji coba standar pelayanan.
7. *empower* (pemberdayaan), dengan indikator: memberdayakan karyawan/bawahan, belajar dari pengalaman, dan memberikan rangsangan, pengakuan dan harga diri. (Hardiansyah 2011: 50)

Pendapat lain dikemukakan oleh Gespersz, menyebutkan adanya beberapa dimensi atau atribut yang harus diperhatikan dalam peningkatan kualitas pelayanan, yaitu:

1. ketepatan waktu pelayanan,
2. akurasi pelayanan, yang berkaitan dengan reliabilitas,
3. kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan
4. tanggungjawab yang berkaitan dengan penerimaan pesanan, maupun penanganan keluhan,
5. kelengkapan, menyangkut ketersediaan sarana pendukung,
6. kemudahan dalam mendapatka pelayanan,
7. variasi model pelayanan, berkaitan dengan inovasi,
8. pelayanan pribadi, berkaitan dengan fleksibilitas/penanganan permintaan khusus,
9. kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang, kemudahan, dan informasi,
10. atribut yaitu pendukung pelayanan lainnya seperti kebersihan lingkungan, AC, fasilitas ruang tunggu, fasilitas musik atau TV, dan sebagainya. (Hardiansyah 2011: 51)

Berdasarkan penelitian dalam bidang jasa pelayanan maka Parasuraman, Zeithmal dan Berry dalam Yamit (2001:12) mengidentifikasi lima kelompok dimensi yang

digunakan untuk mengevaluasi kepuasan pelanggan dalam bidang jasa yaitu :

1. Bukti langsung / dapat diraba / sarana fisik (*tangible*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi
2. Keandalan pelayanan (*reliability*). Kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat, akurat dan terpercaya
3. Ketanggapan pelayanan (*responsiveness*) yaitu kemauan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa pelayanan dengan tanggap dan cepat.
4. Jaminan / keyakinan (*assurance*), mencakup pengetahuan dan kesopanan dari petugas serta kemampuan untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan.
5. Empati (*emphaty*), meliputi perbuatan atau sikap untuk memberikan perhatian secara pribadi kepada pelanggan, komunikatif serta memahami kebutuhan pelanggan.

Untuk dimensi *Tangibel* (Berwujud), terdiri atas indikator: penampilan petugas/aparatur dalam melayani pelanggan, kenyamanan tempat melakukan pelayanan, kemudahan dalam proses pelayanan, kedisiplinan petugas/aparatur dalam melakukan pelayanan, kemudahan akses pelanggan dalam permohonan pelayanan, dan penggunaan alat bantu dalam pelayanan.

Untuk dimensi *Reliability* (Kehandalan), terdiri atas indikator: kecermatan petugas dalam melayani pelanggan, memiliki standar pelayanan yang jelas, kemampuan petugas/aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam

proses pelayanan, dan keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan.

Untuk dimensi *Responsiviness* (Respon /ketanggapan), terdiri atas indikator: merespon setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan, petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cepat, petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan tepat, petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cermat, petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat, dan semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas.

Untuk dimensi *Assurance* (Jaminan), terdiri atas indikator: petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan, petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan, petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan, dan petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan.

Untuk dimensi *Empathy* (Empati), terdiri atas indikator: mendahulukan kepentingan pemohon /pelanggan, petugas melayani dengan sikap ramah, petugas melayani dengan sikap sopan santun, petugas melayani dengan tidak diskriminatif (membeda-bedakan), dan petugas melayani dan menghargai setiap pelanggan.

Peneliti akan mengukur kualitas pelayanan publik di SAMSAT Corner Ambarukmo Plaza sesuai dengan teori menurut Zeithaml. Karena dari penelitian-penelitian yang sudah dilakukan seringkali menggunakan indikator dari Zeithaml sehingga indikator tersebut masih dianggap relevan untuk penelitian selanjutnya. Selain itu indikator yang disajikan dalam Zeithaml juga sederhana namun sangat sesuai dengan pengukuran kualitas pelayanan publik.

#### **d) Sasaran Pelayanan Publik**

Sasaran manajemen pelayanan publik sederhana, yaitu kepuasan masyarakat. Meskipun sasaran sederhana akan tetapi untuk mencapai sasaran tersebut diperlukan kesungguhan dan syarat-syarat yang seringkali tidak mudah dilakukan. Menurut Moenir (2008: 196) mengemukakan bahwa sasaran utama pelayanan publik terdiri dari dua komponen besar, yaitu:

##### **1. Layanan**

Agar dapat memuaskan orang atau sekelompok orang yang dilayani, maka petugas harus dapat memenuhi empat syarat pokok, yakni tingkah laku yang sopan, cara menyampaikan sesuatu berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan, waktu penyampaian yang tepat dan keramhtamahan.

##### **2. Produk**

Yang dimaksud produk dalam hubungannya dengan sasaran pelayanan publik yaitu kepuasan yang dapat berbentuk:



- 1) barang, yaitu sesuatu yang dapat diperoleh melalui layanan pihak lain,
- 2) jasa, yaitu suatu hasil yang tidak harus dalam bentuk fisik tetapi dapat dinikmati oleh panca indera dan atau perasaan (gerak, suara, keindahan, rupa) disamping memang ada bentuk fisiknya yang dituju,
- 3) surat-surat berharga, yaitu kepuasan menyangkut keabsahan atas surat-surat yang diterima oleh orang-orang yang bersangkutan.

Menurut Jenu Widjaja Tandjung (2004: 82) sasaran dari pelayanan publik yaitu:

1. Layanan  
layanan pelanggan semakin penting karena persaingan harga semakin kompetitif,
2. Lokasi  
pemilihan lokasi harus strategis, artinya mampu dijangkau oleh konsumen potensial,
3. Kepribadian penjual,  
artinya penjual berusaha memahami kebutuhan konsumen dan bersikap ramah,
4. Komunikasi dilakukan secara dua arah  
penjual berusaha memberikan informasi yang jujur kepada konsumen serta mau menerima saran-saran dari konsumen,
5. Kualitas  
penjual harus menjual produk-produk yang berkualitas sesuai harapan konsumen agar konsumen merasa puas.

#### **e) Barang Layanan**

Barang layanan dapat dibagi menjadi empat kelompok (Savas dalam Sutopo dan Suryanto, 1987:10-12) :

1. Barang yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan individu yang bersifat pribadi. Barang privat (*private goods*) ini tidak ada konsep tentang penyediaannya, hukum permintaan dan penawaran sangat tergantung pada pasar, produsen akan memproduksi sesuai

kebutuhan masyarakat dan bersifat terbuka. Penyediaan barang layanan yang bersifat barang privat ini dapat mengikuti hukum pasar, namun jika pasar mengalami kegagalan dan demi kesejahteraan publik, maka pemerintah dapat melakukan intervensi.

2. Barang yang digunakan bersama-sama dengan membayar biaya penggunaan (*toll goods*). Penyediaan *toll goods* dapat mengikuti hukum pasar di mana produsen akan menyediakan permintaan terhadap barang tersebut. Barang seperti ini hampir sama seperti barang privat. Penyediaan barang ini di beberapa negara dilakukan oleh negara sehingga merupakan barang privat yang dikonsumsi secara bersama-sama.
3. Barang yang digunakan secara bersama-sama (*collective goods*). Penyediaannya tidak dapat dilakukan melalui mekanisme pasar. Barang ini digunakan secara terus-menerus, bersama-sama dan sulit diukur tingkat pemakaiannya bagi tiap individu sehingga penyediaannya dilakukan secara kolektif yaitu dengan membayar pajak.
4. Barang yang digunakan dan dimiliki umum (*common pool goods*). Penyediaan dan pengaturan barang ini dilakukan oleh pemerintah karena pengguna tidak bersedia membayar untuk penggunaannya.

Keempat jenis barang di atas dalam kenyataannya sulit dibedakan karena setiap barang tidak murni tergolong ke dalam karakteristik suatu jenis barang secara tegas.

Barang yang bersifat publik murni (*pure public goods*) biasanya memiliki tiga karakteristik (Olson dan Rachbini dalam Sutopo dan Suryanto, 2003:12):

1. Penggunaannya tidak dimediasi oleh transaksi bersaing (*non-rivalry*) sebagaimana barang ekonomi biasa;
2. Tidak dapat diterapkan prinsip pengecualian (*non-excludability*);
3. Individu yang menikmati barang tersebut tidak dapat dibagi yang artinya digunakan secara individu (*indisible*).

#### f) Proses Pelayanan

Pelayanan merupakan suatu proses. Proses tersebut menghasilkan suatu produk yang berupa pelayanan kemudian diberikan kepada pelanggan. Pelayanan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok (Gonroos dalam Sutopo dan Suryanto, 2003:13):

1. *Core service*  
*Core service* adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sebagai produk utamanya. Misalnya untuk hotel berupa penyediaan kamar. Perusahaan dapat memiliki beberapa *core service*, misalnya perusahaan penerbangan menawarkan penerbangan dalam negeri dan luar negeri.
2. *Facilitating service*  
*Facilitating service* adalah fasilitas pelayanan tambahan kepada pelanggan. Misalnya pelayanan “check in” dalam penerbangan. *Facilitating service* merupakan pelayanan tambahan yang wajib.
3. *Supporting service*  
*Supporting service* adalah pelayanan tambahan untuk meningkatkan nilai pelayanan atau membedakan dengan pelayanan pesaing. Misalnya restoran di suatu hotel.

Janji pelayanan (*service offering*) merupakan suatu proses yaitu interaksi antara pembeli (pelanggan) dan penjual (penyedia layanan). Pelayanan meliputi

berbagai bentuk. Pelayanan perlu ditawarkan agar dikenal dan menarik perhatian pelanggan. Pelayanan yang ditawarkan merupakan “janji” dari pemberi layanan kepada pelanggan yang wajib diketahui agar pelanggan puas.

**g) Pelayanan Prima**

Pelayanan prima merupakan terjemahan istilah “*excellent service*” yang secara harfiah berarti pelayanan terbaik atau sangat baik. Disebut sangat baik atau terbaik karena sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku atau dimiliki instansi pemberi pelayanan. Hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Agenda perilaku pelayanan sektor publik (SESPANAS LAN dalam Nurhasyim, 2004:16) menyatakan bahwa pelayanan prima adalah:

1. Pelayanan yang terbaik dari pemerintah kepada pelanggan atau pengguna jasa.
2. Pelayanan prima ada bila ada standar pelayanan.
3. Pelayanan prima bila melebihi standar atau sama dengan standar. Sedangkan yang belum ada standar pelayanan yang terbaik dapat diberikan pelayanan yang mendekati apa yang dianggap pelayanan standar dan pelayanan yang dilakukan secara maksimal.
4. Pelanggan adalah masyarakat dalam arti luas; masyarakat eksternal dan internal.

Pelayanan umum dapat diartikan memproses pelayanan kepada masyarakat / *customer*, baik berupa barang atau jasa melalui tahapan, prosedur, persyaratan-persyaratan, waktu dan pembiayaan yang dilakukan secara transparan untuk mencapai kepuasan sebagaimana visi yang telah ditetapkan dalam organisasi. Pelayanan Prima sebagaimana tuntutan pelayanan yang memuaskan pelanggan/masyarakat memerlukan persyaratan bahwa setiap pemberi layanan yang memiliki kualitas kompetensi yang profesional, dengan demikian kualitas kompetensi profesionalisme menjadi sesuatu aspek penting dan wajar dalam setiap transaksi.

Tujuan pelayanan prima adalah memberikan pelayanan yang dapat memenuhi dan memuaskan pelanggan atau masyarakat serta memberikan fokus pelayanan kepada pelanggan. Pelayanan prima dalam sektor publik didasarkan pada aksioma bahwa “pelayanan adalah pemberdayaan”. Pelayanan pada sektor bisnis berorientasi profit, sedangkan pelayanan prima pada sektor publik bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat secara sangat baik atau terbaik.

Perbaikan pelayanan sektor publik merupakan kebutuhan yang mendesak sebagai kunci keberhasilan reformasi administrasi negara. Pelayanan prima bertujuan memberdayakan masyarakat, bukan memperdayakan atau membebani, sehingga akan meningkatkan kepercayaan (*trust*) terhadap pemerintah. Kepercayaan adalah modal bagi kerjasama dan partisipasi masyarakat dalam program pembangunan.

Pelayanan prima akan bermanfaat bagi upaya peningkatan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat sebagai pelanggan dan sebagai acuan pengembangan penyusunan standar pelayanan. Penyedia layanan, pelanggan atau *stakeholder* dalam kegiatan pelayanan akan memiliki acuan tentang bentuk, alasan, waktu, tempat dan proses pelayanan yang seharusnya.

#### **h) Konsep Prosedur Pelayanan**

Standar Operasional Prosedur merupakan pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator-indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang

bersangkutan. (Atmoko, [www.unpad.co.id](http://www.unpad.co.id)). Tujuan SOP adalah menciptakan komitmen mengenai apa yang dikerjakan oleh satuan unit kerja instansi pemerintahan untuk mewujudkan *good governance*. Standar operasional prosedur tidak saja bersifat internal tetapi juga eksternal, karena SOP selain digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik yang berkaitan dengan ketepatan program dan waktu, juga digunakan untuk menilai kinerja organisasi publik di mata masyarakat berupa responsivitas, responabilitas, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Paradigma *governance* membawa pergeseran dalam pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat sebagai konsekuensi dari penerapan prinsip-prinsip *corporate governance*. Penerapan prinsip *corporate governance* juga berimplikasi pada perubahan manajemen pemerintahan menjadi lebih terstandarisasi, artinya ada sejumlah kriteria standar yang harus dipatuhi instansi pemerintah dalam melaksanakan aktivitas-aktivitasnya. Standar kinerja ini sekaligus dapat untuk menilai kinerja instansi pemerintah secara internal maupun eksternal. Standar internal yang bersifat prosedural inilah yang disebut dengan *Standart*

*Operating Procedure* (SOP). Perumusan SOP menjadi relevan karena sebagai tolok ukur dalam menilai efektivitas dan efisiensi kinerja instansi pemerintah dalam melaksanakan program kerjanya. Secara konseptual prosedur diartikan sebagai langkah-langkah sejumlah instruksi logis untuk menuju pada suatu proses yang dikehendaki. Proses yang dikehendaki tersebut berupa pengguna-pengguna sistem proses kerja dalam bentuk aktivitas, aliran data, dan aliran kerja. Standar operasional prosedur adalah langkah-langkah sejumlah instruksi logis yang harus dilakukan berupa aktivitas, aliran data dan aliran kerja.

## **2. Tinjauan Umum tentang Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)**

Dalam buku Drs. Azhari A. Samudra, M.Si yang berjudul *Perpajakan di Indonesia* (1989: 145-146) menjelaskan bahwa dasar pengenaan pajak terhadap kendaraan bermotor dapat ditentukan sebagai berikut:

1. *Gross Weight/Net Weight* (berat kotor atau berat bersih kendaraan bermotor)
2. *Horse Power* (kekuatan mesin)
3. *Ownership* (pemilikan)
4. *Seat Capacity* (kapasitas tempat duduk)
5. *Type* (jenis kendaraan)

Dasar pengenaan terhadap *gross weight/net weight* disebabkan karena semakin berat suatu kendaraan maka semakin besar pula kerusakan yang ditimbulkannya di jalan



raya. Sedangkan *horse power* disebabkan semakin besar *cylinder capacity* suatu kendaraan, maka semakin besar pajaknya. *Ownership* berhubungan dengan pemilikan kendaraan yaitu apakah milik pribadi atau badan dan yang sebanding dengan itu. Mengenai kriteria *ownership*, menurut pajak pembelian kendaraan dibedakan atas dua jenis, yaitu untuk kendaraan umum dan kendaraan motor pribadi. Untuk kendaraan umum, pajaknya lebih rendah dibandingkan dengan kendaraan pribadi. *Seat capacity* berkaitan dengan sedikit atau banyaknya tempat duduk kendaraan tersebut, besarnya pajak ikut diperhitungkan. *Type* dapat pula disebut jenis, yang diperhatikan adalah tentang jenis kendaraan tersebut, apakah jenis sedan, truk, bis atau kendaraan roda dua dan tiga dan seterusnya.

#### **a) Pengertian Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)**

- (1) Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) adalah pajak yang dipungut atas kepemilikan dan atau penguasaan Kendaraan Bermotor (PKB).
- (2) Bea Balik Nama kendaraan Bermotor (BBN-KB) adalah pajak yang dipungut atas setiap penyerahan KBM dalam hak milik

#### **b) Dasar hukum PKB**

- (1) Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah jo. Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000;
- (2) Peraturan Pemerintah Nomor 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah 33;
- (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 2006 tentang Perhitungan Dasar Pengenaan Pajak

Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama  
Kendaraan Bermotor Tahun 2006.

(4) Peraturan Pemerintah Provinsi DIY Nomor 1  
Tahun 2002 Tentang Pajak Daerah dan Jo. Perda 2  
tahun 2007.

(5) Surat Keputusan Bersama KAPOLRI, Dirjen  
Pemerintahan Umum dan Otda dan Dirut PT Jasa  
Raharja (Persero) Nomor SKEP/ 02/ 1999 yang  
mengatur tentang pedoman dan tata Laksana  
Sistem Administrasi Manunggal Dibawah Satu  
Atap (SAMSAT).

(6) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta  
Nomor 6 Tahun 2007 tentang Perhitungan Dasar  
Penaan Pajak Kendaraan Bermotor (BBN-KB)  
tahun 2007 di Provinsi DIY.

**c) Objek PKB**

(1) Kepemilikan dan/ atau penguasaan kendaraan  
bermotor yang terdaftar di daerah

(2) Kepemilikan dan/ atau penguasaan kendaraan  
bermotor yang berada di daerah lebih dari 90 hari  
berturut-turut

**d) Pengecualian sebagai objek PKB**

- (1) Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Kota dan Pemerintah desa.
- (2) Kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dan lembaga internasional dengan asas timbal balik

**e) Subjek PKB**

Subjek PKB adalah orang pribadi / badan yang memiliki dan/atau menguasai kendaraan bermotor. Sehingga subjek PKB ini mempunyai kewajiban untuk membayar pajak sesuai dengan kendaraan yang dimilikinya. Jika tidak maka akan dikenakan denda sesuai dengan peraturan yang berlaku.

**f) Asas PKB**

PKB dipungut berdasarkan asas domisili atau tempat tinggal. Pemungutan PKB menjadi wewenang dan dilakukan oleh propinsi dimana subjek / yang menguasai kendaraan bermotor berdomisili.

**g) Tarif PKB**

- (1) 1,5% untuk KBM bukan umum.
- (2) 1% untuk KBM umum
- (3) 0,5% untuk KBM alat-alat berat dan alat-alat besar.

**Penetapan Besarnya PKB**

- (1) Kendaraan Bermotor Bukan Umum

$$= \text{Tarif} \times \text{Dasar Pengenaan PKB} \times 100\%$$

(2) Kendaraan Bermotor untuk umum / Plat Kuning

diberikan keringanan sebesar 40%

$$= \text{Tarif} \times \text{Dasar Pengenaan PKB} \times 60\%$$

### **3. Tinjauan Umum tentang SWDKLLJ**

Sumbangan Wajib Dana Pertanggungan Kecelakaan Lalu Lintas Jalan, yang selanjutnya disebut SWDKLLJ, adalah sumbangan wajib sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang juncto Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1965 tentang Ketentuan-Ketentuan Pelaksanaan Dana Pertanggungan Kecelakaan Lalu Lintas Jalan.

SWDKLLJ merupakan premi asuransi yang dibayarkan oleh para pengusaha/pemilik alat angkutan lalu lintas jalan kepada perusahaan yang menyelenggarakan Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang dan Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan.

### **4. Tinjauan Umum tentang SAMSAT**

#### **a) Pengertian SAMSAT (Sistem Administrasi Manunggal di bawah Satu Atap)**

Adalah suatu sistem kerjasama secara terpadu antara Polri, Dinas Pendapatan Provinsi, dan PT jasa Raharja

(Persero) dalam pelayanan untuk menerbitkan STNK dan Tanda Nomor Kendaraan Bermotor yang dikaitkan dengan pemasukan uang ke kas Negara baik melalui Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, dan Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLLJ), dan dilaksanakan pada satu kantor yang dinamakan Kantor Bersama SAMSAT.

#### **b) Pengertian SAMSAT Corner**

SAMSAT Corner adalah layanan pengesahan STNK, pembayaran PKB dan SWDKLLJ pada SAMSAT yang terletak di pusat perbelanjaan (mall, supermarket, hypermarket) dengan menggunakan sistem jaringan interkoneksi dan memungkinkan Wajib Pajak melakukan transaksi tanpa terikat domisili atau wilayah. Layanan SAMSAT Corner menggunakan *database* kantor bersama SAMSAT dan melakukan rekonsialisasi terhadap semua data selambat-lambatnya 1 (satu) hari berikutnya. Wilayah-wilayah pada SAMSAT Corner Yogyakarta ini ialah Bantul, Sleman, Kulon Progo, Gunung Kidul, serta Kota Yogyakarta. Tujuan SAMSAT Corner ialah untuk mendekatkan jarak pelayanan pajak kendaraan bermotor kepada masyarakat. Selain itu juga agar mengintensifkan pengelolaan pajak kendaraan bermotor.

## **B. Penelitian Relevan**

- a. Penelitian yang dilakukan Ahmad Affandi (2008) dengan judul Efektivitas Pelayanan Publik oleh Kantor Bersama SAMSAT Mojokerto melalui SAMSAT Link, mahasiswa Ilmu Hukum Universitas Brawijaya. Relevansi dengan penelitian yang akan diteliti ialah tentang bagaimana suatu layanan pemerintah dalam upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui inovasi pelayanan. Di skripsi tersebut dijelaskan bahwa dalam penerapan layanan SAMSAT link sangat bergantung dari pemakaian teknologi yang ada serta bagaimana pelaksanaan layanan ini di lapangan.
- b. Penelitian yang dilakukan Yusnia Risvitasari (2012) dengan judul Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Kendaraan Bermotor di Kantor Bersama SAMSAT Sleman, mahasiswa Ilmu Administrasi Negara Universitas Negeri Yogyakarta. Relevansi dalam penelitian ini ialah membahas tentang adanya permasalahan yang ada di Kantor Bersama SAMSAT Sleman yaitu adanya percaloan sehingga pemerintah melakukan rancangan strategi-strategi berupa inovasi layanan pajak kendaraan bermotor dengan adanya SAMSAT Corner, SAMSAT Pembantu dan SAMSAT Keliling.

### **C. Kerangka Pikir**

Pajak kendaraan bermotor merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah yang cukup besar. Sebagai sumber pendapatan yang besar dan akan mempengaruhi pembangunan daerah, maka pemerintah selalu berupaya agar wajib pajak dapat membayar pajaknya tepat waktu. Namun pada Kantor Bersama SAMSAT di DIY masih terdapat kendala dalam upaya mewujudkan reformasi birokrasi dengan ditandainya masih banyaknya calo-calo yang berkeliaran. Hal tersebut dipengaruhi karena faktor jumlah Sumber Daya Manusia yang ada di Kantor SAMSAT yang tidak seimbang dengan jumlah masyarakat yang banyak sehingga menimbulkan antrian yang panjang dan memberikan peluang besar kepada para calo untuk beriteraksi kepada wajib pajak. Selain itu waktu pelayanan kantor SAMSAT yang hanya sampai dengan pukul 12.00 membuat masyarakat yang tergolong sibuk tidak sempat mengurus pajaknya sendiri.

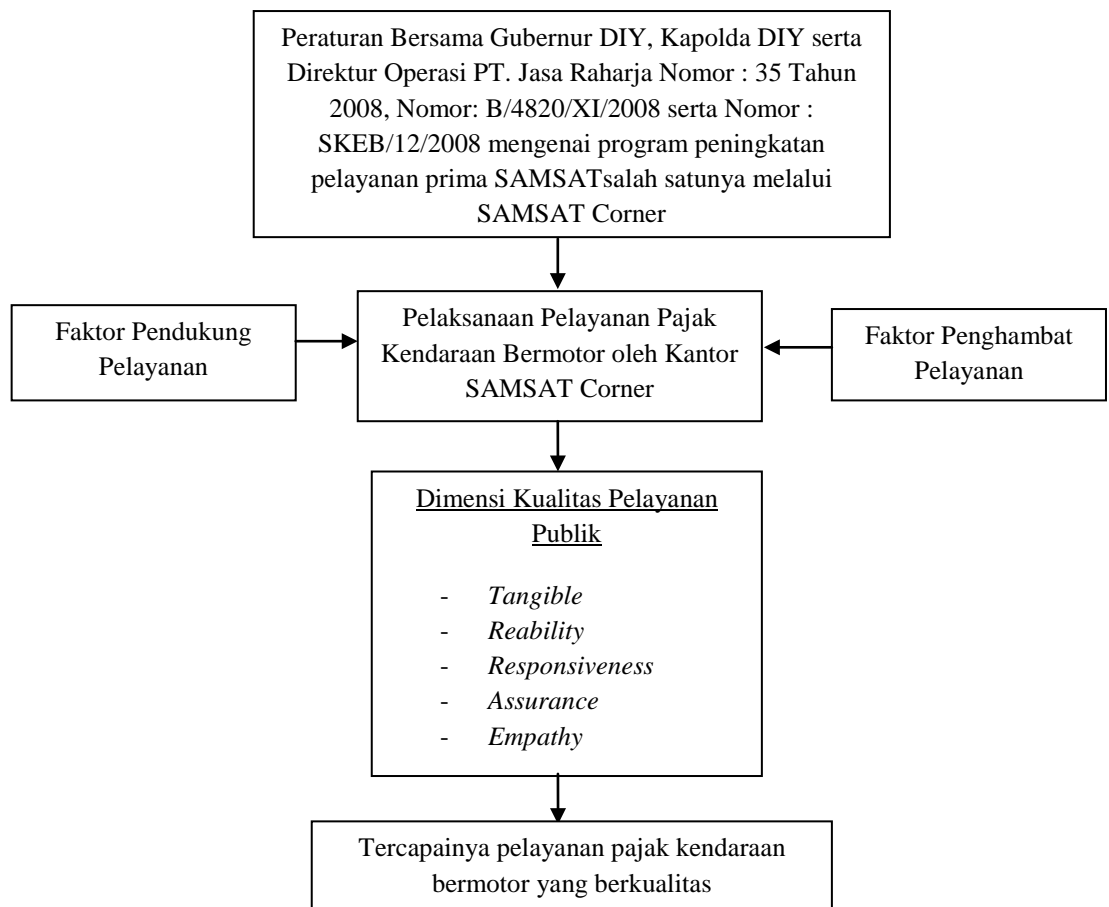
Dari masalah tersebut maka berdasarkan Peraturan Bersama Gubernur DIY, Kapolda DIY serta Direktur Operasi PT. Jasa Raharja Nomor : 35 Tahun 2008, Nomor: B/4820/XI/2008 serta Nomor : SKEB/12/2008 mengenai program peningkatan pelayanan prima SAMSAT dilakukan inovasi layanan pajak kendaraan bermotor yang salah satunya ialah SAMSAT Corner. SAMSAT ini terletak di mall Ambarukmo Plaza Kabupaten Sleman Yogyakarta.

Dengan layanan baru tersebut diharapkan akan membantu Kantor SAMSAT DIY dalam proses pelayanannya kepada masyarakat. Letak SAMSAT Corner yang berada di sebelah timur maka akan memudahkan masyarakat Sleman Timur untuk mengurus pajaknya. Sehingga upaya dalam pelaksanaan peningkatan kualitas pelayanan publik sesuai visi SAMSAT dapat tercapai secara optimal.

Peneliti akan mencocokkan dengan proses pelaksanaan pelayanannya di lapangan, yaitu dengan melihat bagaimana kinerja pelaksana program dan melihat bagaimana respon dari masyarakat terkait dengan pelayanan yang diberikan. Untuk mengukur kualitas pelayanan yang ada di SAMSAT Corner peneliti menggunakan dimensi kualitas pelayanan menurut Zethaml dkk (1990), yaitu *Tangibel* (Berwujud), *Realiability* (Kehandalan), *Responsiveness* (Ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), *Empathy* (Empati). Karena dimensi kualitas pelayanan tersebut masih sering digunakan oleh peneliti-peneliti lain dalam menilai kualitas pelayanan publik sehingga menurut peneliti dimensi ini sangat relevan untuk diterapkan.

Adanya indikator tersebut yang mampu diterapkan dalam organisasi maka akan menciptakan kualitas pelayanan publik yang sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat. Uraian di atas dapat dilihat pada skema kerangka pikir di bawah ini:





Gambar 1. Kerangka Pikir Peneliti

Diharapkan hasil penelitian ini akan dapat menjawab pertanyaan yang diajukan dalam rumusan masalah. Penelitian ini juga digunakan sebagai referensi terhadap pelaksanaan layanan SAMSAT Corner di daerah lainnya.

#### 4. Pertanyaan Penelitian

- a. Bagaimana proses pelayanan pajak kendaraan bermotor pada layanan SAMSAT Corner Ambarukmo Plaza?
- b. Bagaimana kualitas pelayanan pajak kendaraan bermotor melalui layanan SAMSAT Corner Ambarukmo Plaza?

- c. Apa faktor-faktor pendukung kualitas pelayanan pajak kendaraan bermotor melalui layanan SAMSAT Corner Ambarukmo Plaza?
- d. Apa faktor-faktor penghambat kualitas pelayanan pajak kendaraan bermotor melalui layanan SAMSAT Corner Ambarukmo Plaza?
- e. Bagaimana upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan pelayanan pajak kendaraan bermotor melalui layanan SAMSAT Corner Ambarukmo Plaza?