

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

#### 2.1 Tinjauan Pustaka

Pembangunan bidang hukum, memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan tujuan negara. Adapun tujuan negara, termaktud dalam Pembukaan UUD 1945 yang intinya "...untuk melindungi ... dan untuk memajukan kesejahteraan umum ...". Guna mencapai tujuan Negara, memerlukan sistem suatu hukum. Lawrence W. Friedman yang memberikan konsep sistem hukum dalam arti yang luas, meliputi tiga elemen sistem hukum, yaitu elemen substansi (*substance*), struktur (*structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>5</sup> Friedman kemudia menambahkan elemen yang ke empat yaitu dampak (*impact*). Friedman berpendapat bahwa sistem hukum bukan hanya "*rules*" dan "*regulations*", tetapi juga struktur, institusi, dan proses yang hidup di dalam sistem.

Implementasi konsep negara hukum pada praktik kenegaraan dan dalam kehidupan kemasyarakatan perlu dimonitor secara terus menerus. Perkembangan di bidang hukum sangat *controversial*. Disatu pihak produk materi hukum, pembinaan aparatur, sarana dan prasarana hukum menunjukkan peningkatan. Namun di pihak lain tidak diimbangi peningkatan integritas moral dan profesionalisme aparat hukum, kesadaran hukum, mutu pelayanan, serta tidak adanya kepastian dan keadilan hukum sehingga mengakibatkan supremasi hukum belum dapat terwujud.

---

<sup>5</sup>Lawrence M. Friedman, 1984, *American Law*,: W.W. Norton and Company, New York, hlm.7

Peran penting dalam pembangunan bidang hukum dilakukan guna mewujudkan tujuan Negara. Indonesia telah menyusun enam arah kebijakan di bidang hukum, yang pertama kali dimasukkan dalam GBHN 1999-2004. Pertama, Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum. Kedua, Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaian dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi. Ketiga, Penegakan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia. Keempat, Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang. Kelima, Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan, serta pengawasan yang efektif. Keenam, Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>Arah kebijakan negara dalam GBHN tersebut, walaupun sekarang sudah tidak lagi ada atau tidak berlaku lagi namun menunjukan bahwa sistem hukum di Indonesia masih perlu pembenahan. Perbaikan mulai dari sisi kebijakan legislatifnya, implementasi di lapangan, maupun budaya hukum yang masih rendah.

Proses penegakan hukum itu menjangkau pula sampai pada tahapan pembuatan hukum/undang-undang. Perumusan pikiran pembuat undang-undang yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu nanti dijalankan.<sup>7</sup>

### 2.1.1 Konsep Kebijakan Publik

Istilah ‘kebijakan’ dalam konteks hukum merupakan bagian tidak terpisahkan (integral) dari ‘kebijakan sosial’ (*social policy*). Kebijakan sosial mencakup kebijakan hukum, yang selengkapnya dikatakan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).<sup>8</sup> Kebijakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat. Politik hukum sebagai arah kebijakan dari badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat.

Kebijakan sosial merupakan segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat. Jadi dalam pengertian *social policy* sekaligus tercakup di dalamnya *social welfare policy* serta *social defence policy*.<sup>9</sup>

Diluar konsep kebijakan dan kebijakan sosial, terdapat pula istilah kebijakan publik. Kebijakan publik menurut Thomas Dye adalah “*whatever*

<sup>7</sup>Nyoman Sarikat P.J, 2005, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Undip, Semarang, hlm.23.

<sup>8</sup>Muchamad Iksan, *Dasar-Dasar Kebijakan Hukum Pidana: Berperspektif Pancasila*, artikel dimuat dalam <http://hukum.ums.ac.id/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=45>, hlm.1

<sup>9</sup>Muladi & Barda Nawawi Arief, 1984, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, hlm.73.



*governments choose to do or not to do*” segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah, yang dikerjakan ataupun yang tidak dikerjakan. Definisi ini mengandung makna *pertama*, kebijakan publik tersebut dibuat oleh pemerintah, bukan swasta. *Kedua*, kebijakan publik menyangkut pilihan atas sesuatu yang dilakukan dan yang tidak dilakukan oleh pemerintah saat menghadapi suatu masalah publik. Selanjutnya Dye menyatakan apabila pemerintah memilih untuk melakukan kebijakan publik, maka harus mengutamakan *goal* (objektifnya) dan merupakan tindakan keseluruhan bukan hanya perwujudan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

James E Anderson dalam Islamy berpendapat bahwa kebijakan publik sebagai “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Implikasi dari pengertian kebijakan publik ini adalah : 1) Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) Bahwa kebijakan tersebut berisi tindakan-tindakan pemerintah; 3) Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan; 4) Bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; 5) Bahwa kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti

yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat memaksa (otoritatif).

Sementara menurut Guy Peter kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Sehingga ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengaplikasikan nilai-nilai kepada masyarakat. Karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya. Ini berarti bahwa kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat.

Dari beragam pendapat mengenai kebijakan publik dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat.

Dengan begitu untuk mencapai tujuan yang ditetapkan, kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tapi juga dilaksanakan dalam bentuk nyata dan diimplementasikan secara benar.

### **2.1.2 Implementasi Kebijakan**

Implementasi merupakan salah satu bagian dari beberapa tahapan yang harus dilalui dari keseluruhan proses perumusan kebijak publik, selain pembuatan agenda kebijakan, formulasi, legitimasi, dan evaluasi. Pembahasan tentang kebijakan menurut Merilee Grindle menyangkut tiga komponen, yaitu tujuan kebijakan, aktivitas pelaksanaan, dan hasilnya. Adalah menjadi tugas dari pelaksanaan untuk memungkinkan tujuan kebijakan direalisasikan sebagai hasil

dari aktivitas pemerintah. Dalam pandangan Grindle, seluruh proses kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan umum dari kebijakan tersebut telah ditetapkan, apabila program pelaksanaan telah dibuat, dan apabila dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan.

Menurut Grindle, aktivitas pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh *content* dan *context* dari kebijakan. *Content* kebijakan meliputi enam variable, yaitu 1) pihak yang kepentingannya dipengaruhi, 2) jenis manfaat yang bisa diperoleh, 3) jangkauan perubahan yang diharapkan, 4) letak pengambilan keputusan, 5) pelaksana pelaksana kebijakan / program, 6) sumberdaya yang dapat disediakan. Sedangkan *context* kebijakan terdiri dari tiga variable yaitu;

1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi-strategi dari aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, 2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; 3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Semua variable yang melekat pada *content* dan *context* kebijakan tersebut mempengaruhi hasil atau *outcomes* kebijakan.

Sifat implementasi suatu kebijakan lebih menunjukkan pada luas jangkauan kebijakan atau untuk siapa kebijakan itu berlaku. Biasanya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah sifatnya universal. Artinya, berlaku bagi semua anggota masyarakat. Ini dapat dibedakan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh organisasi lain yang ada dalam masyarakat, dimana kebijakan yang dikeluarkan hanya berlaku bagi anggota organisasi itu sendiri yang berarti hanya menyangkut sejumlah kecil anggota masyarakat saja. Cara implementasi suatu kebijakan biasanya menggambarkan cara yang ditempuh untuk melaksanakan suatu



kebijakan, seperti koordinasi dengan instansi lain, atau pendelegasian wewenang dari pusat ke daerah, atau cara lain.

Solichin Abdul Wahab mengutip pengertian konsep implementasi dari kamus Webster yang merumuskan bahwa implementasi merupakan suatu proses melaksanakan keputusan atau kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau dekret presiden. Mazmanian dan Sabatier menyebutkan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya berbentuk undang-undang, tetapi bisa juga dalam bentuk lain seperti perintah atau keputusan eksekutif atau keputusan badan pengadilan. Biasanya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas sasaran yang akan dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses pelaksanaannya. Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier menambahkan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami “apa yang senyatanya” terjadi setelah suatu program disahkan atau dirumuskan, yakni peristiwa dan kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik yang menyangkut kegiatan administrasi maupun usaha yang memberikan dampak tertentu pada masyarakat.

Fungsi implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan dan sasaran kebijakan dapat diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Amir Santoso menyebutkan bahwa proses implementasi tidak lain merupakan suatu proses untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan. Proses implementasi ini baru dapat dimulai apabila

tujuan kebijakan telah ditetapkan, program pelaksanaan telah dibuat dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan. Dengan kata lain, beberapa syarat pokok yang harus dipenuhi untuk suatu implementasi kebijakan adalah sebagai berikut : 1. Tujuan dan sasaran yang telah dirinci; 2. Program aksi yang telah dirancang; 3. Biaya atau dana yang telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Dari berbagai definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah rangkaian kegiatan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan) yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program (kebijakan) yang ditetapkan semula.

#### **2.1.4 Evaluasi Kebijakan**

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja tanpa pengawasan. Salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut evaluasi kebijakan, yang merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijakan Islamy. Secara umum, istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*) kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.

Tujuan dilakukan evaluasi adalah untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik dalam mencapai tujuannya. Dengan kata lain evaluasi diperlukan



untuk mengetahui kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran, dalam hal ini dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi. Sudiyono menjelaskan bahwa studi evaluasi merupakan suatu analisis yang bersifat evaluatif sehingga konsekuensinya lebih restrospeksi dibandingkan prospeksi. Dan dalam mengevaluasi seorang analis berusaha mengidentifikasi efek yang semula direncanakan untuk merealisasikan suatu keberhasilan dan dampak apa yang ditimbulkan dari akibat suatu kebijakan.

Lebih lanjut Sudiyono mengklasifikasikan evaluasi kebijakan dengan 2 (dua) pendekatan, yaitu :

1. Pendekatan kepatuhan, asumsinya apabila para pelaksana mematuhi semua petunjuk atau aturan yang diberikan maka implementasi sudah dinilai berhasil. Kemudian pendekatan ini disempurnakan lagi dengan adanya pengaruh : a) ekstern, kekuatan non birokrasi dalam pencapaian tujuan, b) intern, program yang dimaksudkan untuk melaksanakan suatu kebijakan sering tidak terdesain dengan baik sehingga perilaku yang baik dari para pelaksana (birokrasi) tetap tidak akan berhasil dalam mencapai tujuan kebijakan.
2. Pendekatan perspektif, "*what's happening?*" (apa yang terjadi). Pendekatan ini menggambarkan pelaksanaan suatu kebijakan dari seluruh aspek karena implementasi kebijakan melibatkan beragam variabel dan faktor.

James Anderson membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi.

*Tipe pertama*, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. *Tipe kedua*, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut : Apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa biayanya? Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan)?, dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur secara sah diikuti? Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program, maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

*Tipe ketiga*, adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini melihat secara obyektif program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Evaluasi sistematis ini diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut tercapai. Konsekuensi yang diberikan oleh evaluasi sistematis bahwa evaluasi ini

akan memberikan suatu pemikiran tentang dampak dari suatu kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasarkan kenyataan yang sebenarnya kepada para pembuat kebijakan dan masyarakat umum. Penemuan-penemuan kebijakan dapat digunakan untuk mengubah kebijakan-kebijakan dan program-program sekarang dan membantu dalam merencanakan kebijakan-kebijakan dan program-program lain di masa depan.

Dalam penelitian ini, produk kebijakan yang mendasari munculnya permasalahan penelitian sebagaimana dikemukakan dalam latar belakang adalah Instruksi Bersama Menteri Pertahanan Keamanan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor : INS/03/M/X/1999, Nomor : 29 Tahun 1999, Nomor : 6/IMK.014/1999, tentang pelaksanaan Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap (SAMSAT) dalam Penerbitan Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Surat Tanda Coba Kendaraan Bermotor (STCK), Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (TNKB), Tanda Coba Kendaraan Bermotor (TCKB) dan Pungutan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) serta Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLLJ).

Evaluasi kebijakan akan difokuskan pada proses pelaksanaan pelayanan PKB. Di mana penekannya pada implementasi kebijakan yang akan dilakukan menggunakan evaluasi kebijakan sistematis. Tujuannya untuk mengetahui apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan atau belum, sekaligus untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat. Yaitu apakah kebijakan pelayanan PKB berdasar Imbers di maksud telah mewujudkan



peningkatan profesionalisme pelayanan publik di Samsat Batam atau belum. Selain itu melalui evaluasi sistematis ini akan dilihat apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur secara sah diikuti oleh aparat birokrasi pelayanan, dan dengan menggunakan pendekatan kepatuhan untuk melihat sejauh mana para pelaksana pelayanan mematuhi semua petunjuk atau aturan yang tertuang dalam produk kebijakan tersebut.

#### **2.1.4 Konsep Pelayanan Publik**

Pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima oleh warga pengguna maupun masyarakat secara luas. Karena itu pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktifitas yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Dipandang dari sudut ekonomi, pelayanan merupakan salah satu alat pemuas kebutuhan manusia sebagaimana halnya dengan barang.

Salah satu yang membedakan pelayanan jasa dengan barang adalah output pelayanan jasa tidak terlihat (*intangible*), tidak standar, serta tidak dapat disimpan dalam *inventori* melainkan langsung dapat dikonsumsi dan dirasakan pada saat produksi. Sebagai suatu produk yang *intangible*, pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan barang yang bersifat *tangible*. Produk akhir pelayanan tidak memiliki karakteristik fisik sebagaimana yang dimiliki oleh barang. Sehingga kualitas pelayanan jasa tidak mudah untuk menilainya, dibanding dengan produk pelayanan barang. Produk akhir yang menunjukkan kualitas pelayanan sangat tergantung dari proses interaksi yang terjadi antara layanan dengan konsumen..

Meskipun begitu antara pelayanan barang dan jasa seringkali bersifat komplementer sehingga sulit dipisahkan.

Menurut MENPAN melalui Keputusan Nomor 63 Tahun 2004, asas-asas dan prinsip pelayanan yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam memenuhi kepuasan masyarakat, adalah transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban. Adapun Prinsip-prinsip yang harus dipegang oleh penyelenggara pelayanan publik adalah : kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan Sarana dan Prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan dan keramahan dan kenyamanan.

Seiring dengan berkembangnya masyarakat di era reformasi dan demokrasi sekarang ini, tuntutan masyarakat akan pelayanan pemerintah yang lebih berkualitas-pun semakin deras. Terlebih dengan terjadinya pergeseran paradigma pelayanan publik ke model *new public services* (pelayanan public baru) yang menitikberatkan pada adanya persamaan hak di antara warga Negara. Dalam model ini kepentingan public dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di masyarakat, bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Implikasinya birokrasi pelayanan public harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Bukan hanya akuntabel pada aturan hukum, namun juga pada nilai-nilai yang ada pada masyarakat, norma politik, standar professional dan kepentingan warga Negara. Dengan begitu, model *new public services* menuntut pelayanan public yang responsive dan non diskriminatif.

### 2.1.5 Kualitas Pelayanan

Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Kualitas sering kali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan. Dengan kata lain kualitas pelayanan merupakan tingkat penerimaan masyarakat terhadap pelayanan yang diharapkan dari birokrasi pelayanan sebagai pemberi layanan berdasarkan aturan dan standar yang dijanjikan atau ditetapkan. Apabila pelayanan dalam prakteknya yang diterima oleh masyarakat sama dengan harapan atau keinginan mereka, maka pelanggan tersebut dikatakan sudah memuaskan.

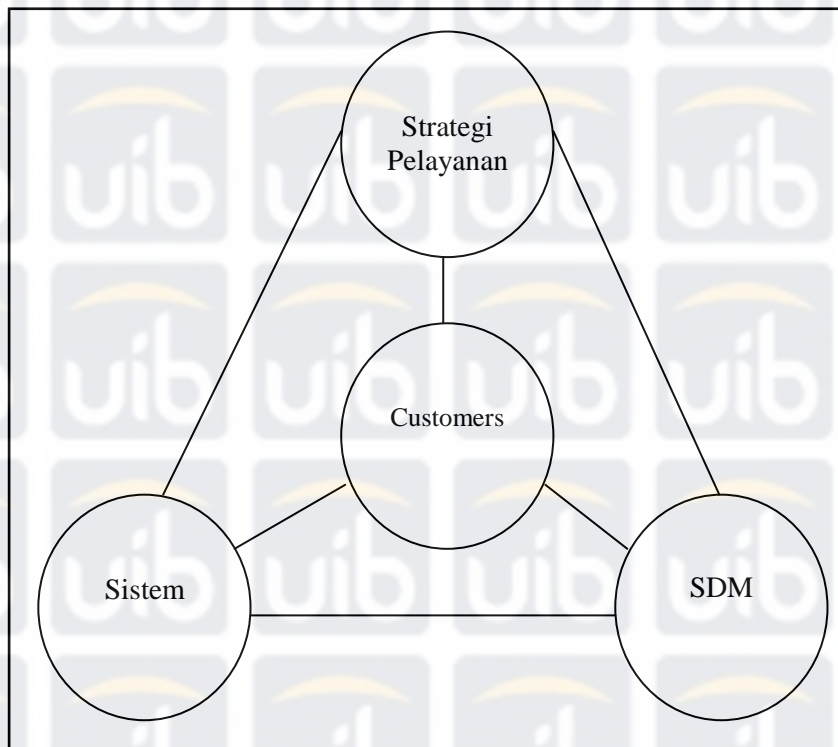
Kata kualitas sendiri mengandung banyak pengertian, beberapa contoh pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono adalah :

1. Kesesuaian dengan persyaratan;
2. Kecocokan untuk pemakaian;
3. Perbaikan berkelanjutan;
4. Bebas dari kerusakan/cacat;
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat;
6. Melakukan segala sesuatu secara benar;
7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Dalam pandangan Albercht dan Zemke sebagaimana dikutip AG. Subarsono, kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu Sistem pelayanan, SDM pemberi pelayanan, strategi dan pelanggan (*customers*) sebagaimana ditunjukkan gambar 1.



Gambar 1. Segitiga pelayanan publik



Sumber : Albercht and Zemke

Sistem Pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan yang baik. Suatu sistem pelayanan yang baik memiliki dan menerapkan prosedur pelayanan yang jelas, pasti dan mekanisme control di dalam dirinya (*built in control*)

Dengan demikian segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Sistem pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan *customers*. Ini berarti organisasi harus mampu merespons kebutuhan dan keinginan *customers* dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Kualitas pelayanan publik dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para pelanggan (masyarakat) atas pelayanan yang sesungguhnya mereka

inginkan. Apabila pelayanan dalam prakteknya yang diterima oleh masyarakat sama dengan harapan atau keinginan mereka, maka pelanggan tersebut dikatakan sudah memuaskan. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Lenvine, sebagaimana dikutip AG. Subarsono, mengemukakan ada tiga indikator yang yang dapat digunakan untuk menilai kualitas pelayanan publik dalam negara demokrasi, yaitu : *pertama*, responsivitas adalah daya tanggap penyedia jasa terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan. *Kedua*, tanggungjawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan. *Ketiga*, akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Sedangkan menurut KepMenPan 81/1995, kinerja organisasi publik dalam memberikan pelayanan publik dapat dilihat dari indikator, seperti kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata, dan ketepatan waktu.

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh jajaran aparatur birokrasi dipengaruhi oleh berbagai faktor, kualitas peralatan yang digunakan untuk memproses jenis pelayanan, budaya birokrasi, profesionalisme aparatur birokrasi

pelayanan dan sebagainya. Kualitas dan kuantitas peralatan yang digunakan akan mempengaruhi prosedur dan kecepatan output yang akan dihasilkan. Apabila organisasi menggunakan teknologi modern, seperti komputer, maka metode dan prosedur kerja akan berbeda dengan ketika organisasi menggunakan cara kerja manual. Sedangkan Profesionalisme disini lebih ditujukan kepada kemampuan aparatur dalam memberikan pelayanan yang baik, adil, dan inklusif dan tidak hanya sekedar kecocokan keahlian dengan tempat penugasan. Sehingga aparatur dituntut untuk memiliki kemampuan dan keahlian untuk memahami dan menterjemahkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat kedalam kegiatan dan program pelayanan.

#### **2.1.6 Profesionalisme**

Dalam pandangan Korten & Alfonso dalam Tjokrowinoto yang dimaksud dengan profesionalisme adalah “kecocokan (*fitness*) antara kemampuan yang dimiliki oleh birokrasi (*bureaucratic-competence*) dengan kebutuhan tugas (*task-requirement*), merencanakan, mengkoordinasikan, dan melaksanakan fungsinya secara efisien, inovatif, lentur, dan mempunyai etos kerja tinggi”. Menurut pendapat tersebut, kemampuan aparatur lebih diartikan sebagai kemampuan melihat peluang-peluang yang ada bagi pertumbuhan ekonomi, kemampuan untuk mengambil langkah-langkah yang perlu dengan mengacu kepada misi yang ingin dicapai dan kemampuan dalam meningkatkan kemampuan masyarakat untuk tumbuh kembang dengan kekuatan sendiri secara efisien, melakukan inovasi yang tidak terikat kepada prosedur administrasi, bersifat fleksibel, dan memiliki etos kerja tinggi.



Menurut Siagian<sup>10</sup> profesionalisme adalah keandalan dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat, dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh pelanggan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa terbentuknya aparatur profesional memerlukan pengetahuan dan keterampilan khusus yang dibentuk melalui pendidikan dan pelatihan sebagai instrumen pemutakhiran. Dengan pengetahuan dan keterampilan khusus yang dimiliki oleh aparatur memungkinkan terpenuhinya kecocokan antara kemampuan aparatur dengan kebutuhan tugas merupakan syarat terbentuknya aparatur yang profesional. Artinya keahlian dan kemampuan aparat merefleksikan arah dan tujuan yang ingin dicapai oleh sebuah organisasi. Apabila suatu organisasi berupaya untuk memberikan pelayanan publik secara prima maka organisasi tersebut mendasarkan profesionalisme terhadap tujuan yang ingin dicapai.

Sementara Tjokrowinoto<sup>11</sup> menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan profesionalisme adalah kemampuan untuk menjalankan tugas dan menyelenggarakan pelayanan publik dengan mutu tinggi, tepat waktu, dan prosedur yang sederhana. Terbentuknya kemampuan dan keahlian juga harus diikuti dengan perubahan iklim dalam dunia birokrasi yang cenderung bersifat kaku dan tidak fleksibel. Sudah menjadi kebutuhan mendesak bagi aparat untuk bekerja secara profesional serta mampu merespon perkembangan global dan aspirasi masyarakat dengan mengedepankan nilai-nilai pelayanan yang responsif, inovatif, efektif, dan mengacu kepada visi dan nilai-nilai organisasi.

---

<sup>10</sup> Siagian, Sondang P, 2000, *Administrasi Pembangunan*, Bumi Aksara, Jakarta. Hlm 163

<sup>11</sup> Tjokrowinoto, Muljarto, 1996, *Pembangunan, Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hlm 191

Dalam pandangan Ancok<sup>12</sup>, yang dimaksud dengan profesionalisme adalah: "kemampuan dalam beradaptasi terhadap lingkungan yang cepat berubah dan menjalankan tugas dan fungsinya dengan mengacu kepada visi dan nilai-nilai organisasi (*control by vision dan values*)". Kemampuan untuk beradaptasi merupakan jawaban terhadap dinamika global yang tumbuh dan berkembang secara cepat. Pesatnya kemajuan teknologi merupakan salah satu diantara dinamika global yang membuat birokrasi harus segera beradaptasi jika tidak ingin ketinggalan zaman dan terbelakang dalam hal kemampuan. Kemampuan beradaptasi merupakan jawaban bagi dinamika global yang tidak pasti sehingga dalam menjalankan tugasnya, aparat tidak lagi terikat secara kaku kepada petunjuk-dan teknis-pelaksanaan tapi terikat kepada apa yang ingin dicapai oleh organisasi (*organizationmission*).

Fleksibilitas aparat dalam menjalankan tugas dan berorientasi kepada hasil dan visi yang ingin dicapai oleh organisasi merupakan langkah positif untuk meninggalkan cara kerja yang kaku dan reaktif. Upaya untuk mencari paradigma baru dalam meningkatkan profesionalisme aparatur yang berkaitan dengan pencapaian tujuan organisasi bukanlah pekerjaan mudah maka kemampuan aparatur untuk beradaptasi dengan fenomena yang terjadi merupakan jawaban bagi permasalahan tersebut. Pentingnya kemampuan aparatur dalam beradaptasi terhadap perubahan lingkungan eksternal dan internal organisasi dijadikan tolak-ukur dalam melihat profesionalisme birokrasi.

---

<sup>12</sup> Makalah *Revitalisasi SDM Dalam Menghadapi Perubahan Pada Pasca Krisis* oleh Djamaluddin Ancok, 1999

Lebih lanjut Ancok menjelaskan tentang pengukuran profesionalisme sebagai berikut : *Kemampuan beradaptasi*, kemampuan dalam menyesuaikan diri dengan fenomena global dan fenomena nasional. Mengacu kepada misi dan nilai (*mission & values-driven professionalism*), birokrasi memposisikan diri sebagai pemberi pelayanan kepada publik dan dalam mewujudkan tujuan organisasi yang berorientasi kepada hasil yang ingin dicapai organisasi.

Sedangkan menurut pandangan Siagian profesionalisme dapat diukur dari segi kecepatannya dalam menjalankan fungsi dan mengacu kepada prosedur yang telah disederhanakan. Menurut pendapat tersebut, konsep profesionalisme dalam diri aparat dilihat dari segi:

a. Kreatifitas (*creativity*).

Kemampuan aparatur untuk menghadapi hambatan dalam memberikan pelayanan kepada publik dengan melakukan inovasi. Hal ini perlu diambil untuk mengakhiri penilaian miring masyarakat kepada birokrasi publik yang dianggap kaku dalam bekerja. Terbentuknya aparatur yang kreatif hanya dapat terjadi apabila: terdapat iklim yang kondusif yang mampu mendorong aparatur pemerintah untuk mencari ide baru dan konsep baru serta menerapkannya secara inovatif: adanya kesediaan pemimpin untuk memberdayakan bawahan antara lain melalui partisipasi dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pekerjaan, mutu hasil pekerjaan, karier dan penyelesaian permasalahan tugas.

b. Inovasi (*innovasi*),

Perwujudannya berupa hasrat dan tekad untuk mencari, menemukan dan menggunakan cara baru, metode kerja baru, dalam pelaksanaan tugasnya.



Hambatan yang paling mendasar dari perilaku inovatif adalah rasa cepat puas terhadap hasil pekerjaan yang telah dicapai.

c. Responsifitas (*responsivity*).

Kemampuan aparatur dalam mengantisipasi dan menghadapi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru, dan pengetahuan baru, birokrasi harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Salah satu faktor yang menghambat kelancaran dan efektifitas birokrasi publik adalah tidak profesionalnya aparatur birokrasi publik dalam menjalankan fungsi dan tugas. Tidak profesionalnya aparatur birokrasi publik Indonesia dapat dilihat dari banyaknya temuan para pakar dan pengalaman pribadi masyarakat di lapangan tentang pelayanan publik yang diselenggarakan birokrasi. Lambannya birokrasi dalam merespon aspirasi publik serta pelayanan yang terlalu prosedural (*red tape*) merupakan sedikit contoh diantara sekian banyak ketidakberesan dalam dunia birokrasi publik Indonesia.

Menurut Siagian<sup>13</sup> faktor-faktor yang menghambat terciptanya aparatur yang profesional antara lain lebih disebabkan profesionalisme aparatur sering terbentur dengan tidak adanya iklim yang kondusif dalam dunia birokrasi untuk menanggapi aspirasi masyarakat dan tidak adanya kesediaan pemimpin untuk memberdayakan bawahan. Pendapat tersebut meyakini bahwa sistem kerja birokrasi public yang berdasarkan *juklak* dan *juknis* membuat aparat menjadi tidak

---

<sup>13</sup> Siagian, Sondang P, 2000, Administrasi Pembangunan, Bumi Aksara, Jakarta. hlm 164

responsif serta juga karena tidak berperannya pemimpin sebagai pengarah (*katalisator*) dan pemberdaya bagi bawahan.

### **2.1.7 Kebijakan Pelayanan Pajak Kendaraan Bermotor di Kantor Bersama SAMSAT**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 dan Perda Provinsi Kepulauan Riau Nomor 8 tahun 2011, Pajak Kendaraan Bermotor adalah pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor. Dimana PKB dikenakan untuk masa pajak 12 (dua belas) bulan. Satu tahun. Sesuai dengan peraturan perundangan, PKB di bayarkan di kantor SAMSAT.

SAMSAT merupakan akronim dari Sistem Administrasi Manunggal dibawah Satu Atap, yaitu suatu sistem pelayanan bersama yang terdiri dari instansi Kepolisian, Dinas Pendapatan Daerah Provinsi sebagai wakil dari Pemerintah Daerah dan PT. Jasa Raharja dalam pelayanan penerbitan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea-Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB) dan Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLJ) yang dilaksanakan pada satu gedung kantor dengan sistem loket yang di beri nama Kantor Bersama Samsat. Dalam pelaksanaan pelayanan, masing-masing instansi memiliki wewenang dan bertanggung jawab sesuai dengantugas dan fungsinya.

Tujuan utama didirikannya Samsat adalah membentuk suatu wadah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat agar berdaya guna dan berhasil guna dalam hal pembayaran pajak kendaraan bermotor tanpa mengesampingkan faktor keamanan. Artinya, dengan dibentuknya Samsat pemilik kendaraan tidak perlu

mendatangi satu persatu instansi pemerintahan ketika akan memenuhi kewajibannya terkait masalah identitas kendaraan dan pajak kendaraan bermotor.

Pada awalnya Samsat dibentuk berdasar Keputusan Bersama Tiga Menteri yang dituangkan dalam Surat Keputusan Bersama Menhankam/Pangab, Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor : Kep/13/XII/1976, Nomor : Kep/1693/MK/IV/12/1976 dan Nomor : 311 tahun 1976, tanggal 28 Desember 1976, tentang peningkatan kerjasama antar Pemda tingkat I, Komando Daerah Kepolisian dan aparat Departemen Keuangan dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat serta peningkatan pendapatan daerah khususnya mengenai pajak-pajak kendaraan bermotor.

Kemudian sebagai tindak lanjut atas perubahan perundang-undangan di bidang Pertahanan-Keamanan dan di bidang pajak Daerah, dan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat agar berdaya guna dan berhasil guna dalam hal pembayaran pajak kendaraan bermotor tanpa mengesampingkan faktor keamanan, maka sebagai dasar pelaksanaan Samsat yang dijalankan hingga saat ini diterbitkanlah Instruksi Bersama Menteri Pertahanan Keamanan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor : INS/03/M/X/1999, Nomor : 29 Tahun 1999, Nomor : 6/IMK.014/1999, tentang pelaksanaan Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap (SAMSAT) dalam Penerbitan Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Surat Tanda Coba Kendaraan Bermotor (STCK), Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (TNKB), Tanda Coba Kendaraan Bermotor (TCKB) dan Pungutan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) serta Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu



Lintas Jalan (SWDKLLJ) yang merupakan penyempurnaan dari Instruksi Bersama Panglima Angkatan Bersenjata, Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor : INS/02/II/1993, Nomor : 01/MK.01/1993 dan Nomor : 2A Tahun 1993.

Secara kelembagaan, karena SAMSAT merupakan wadah yang melaksanakan tugas bersama dari 3 (tiga) instansi maka untuk memudahkan koordinasi di bentuklah Tim Pembina SAMSAT Pusat dan Provinsi. Sebagai pengarah pada SAMSAT Provinsi adalah Gubernur dan Kepala Kepolisian Daerah. Sementara Ketua pelaksana harian adalah Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi, Kepala Dit. Lantas Polda dan Kepala Cabang PT. Jasa Raharja.

Kemudian untuk mengatur mekanisme pelayanan berdasar imbens tersebut diterbitkanlah Surat Keputusan Bersama (Skeb) Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Direktur Jendral Pemerintahan Umum dan oronomi Daerah dan Direktur PT. Jasa Raharja (Persero) Nomor Skep/06/X/1999, Nomor 973-1228 dan Nomor SKEP/02/X/199 sebagai Pedoman tata Laksana Samsat dalam Penerbitan Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Surat Tanda Coba Kendaraan Bermotor (STCK), Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (TNKB), Tanda Coba Kendaraan Bermotor (TCKB) dan Pungutan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) serta Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLLJ). Dimana maksud dan tujuan disusunnya skep tersebut adalah :

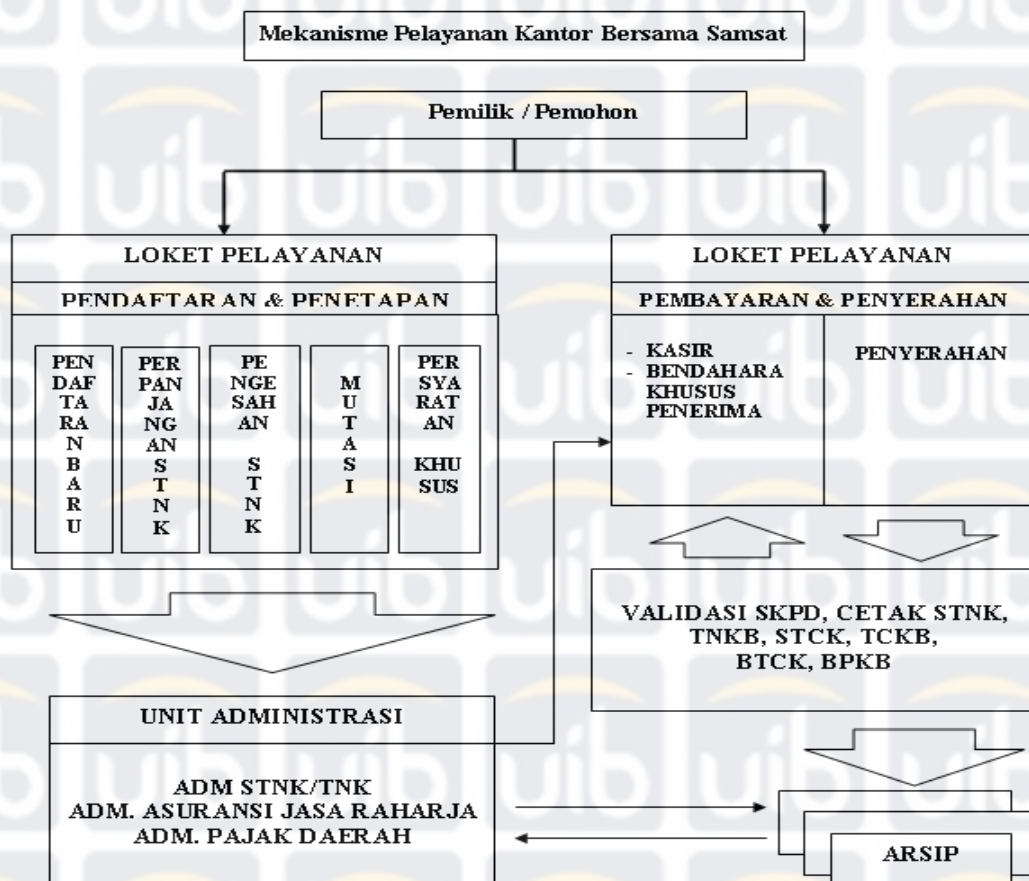
1. Sebagai pedoman bagi aparat pelaksana agar memiliki persamaan persepsi dan tindakan dalam memeberikan pelayanan di kantor SAMSAT.

2. Untuk meningkatkan pelayanan dalam penerbitan STNK, STCK, TNKB, TCKB dan pemungutan PKB dan BBN-KB serta SDWKLJ di Kantor Bersama SAMSAT.

Secara keseluruhan mekanisme pelayanan pendaftaran kendaraan di Samsat Batam berdasar Imbens Tiga Menteri diklasifikasikan ke dalam tiga golongan (lihat gambar 1), yaitu :

1. Golongan kesatu, terdiri dari : pendaftaran kendaraan baru, perpanjangan STNK setelah lima tahun, pendaftaran kendaraan bermotor tukar nama, kendaraan bermotor Eks Dump ABRI, pendaftaran kendaraan bermotor Eks lelang negara, pendaftaran kendaraan bermotor pindah keluar daerah, pendaftaran kendaraan bermotor dari luar daerah, pendaftaran kendaraan bermotor pindah alamat dalam wilayah kerja Samsat yang sama, pendaftaran kendaraan bermotor berubah bentuk/ganti mesin/ganti warna, pendafran Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (TNKB) rusak/hilang, pendaftaran kendaraan bermotor ganti Nomor polisi (Nopol), pendaftaran kendaraan bermotor CD/CC (PP No. 8 tahun 19570 dan Badan-badan Internasional (PP No. 19/55), pendaftaran kendaraan bermotor dengan mengeluarkan STNK dan TNKB Rahasia, pendaftaran kendaraan impor dalam keadaan utuh (CBU), dan pendaftaran kendaraan bermotor berdasarkan vonis hakim.
2. Golongan kedua, yaitu pengesahan STNK setiap tahun. Pada golongan ini dilakukan pembayaran PKB tahunan dan pengesahan STNK tahunan.
3. Golongan ketiga, yaitu pendafran Surat Tanda Coba Kendaraan (STCK)

Gambar 2 : Mekanisme Pelayanan Kantor Bersama Samsat



Sumber : Pedoman Tata Laksana SAMSAT

### 2.1.9 Mekanisme Pelayanan PKB Tahunan (Pengesahan STNK Setiap Tahun)

Dalam pedoman tata laksana SAMSAT, pelayanan PKB masuk dalam kategori/golongan kedua yaitu pendaftaran pengesahan STNK setiap tahun, dimana didalamnya dilakukan pembayaran PKB tahunan dan pengesahan STNK. Pelayanan PKB sendiri tidak dijelaskan secara rinci dan jelas dalam kebijakan tersebut. Padahal dikalangan wajib pajak, mereka lebih sering menyebut pelayanan pada golongan kedua ini dengan istilah "membayar pajak, bukan mengesahkan STNK". Bedanya, jika pemungutan pajak merupakan kewenangan



Dispenda. Sedangkan pengesahan STNK merupakan tugas dan tanggungjawab pihak Kepolisian.

Sama dengan pelayanan pendaftaran lainnya, pelayanan pendaftaran pengesahan tiap tahun dilakukan melalui mekanisme loket perloket. Secara berurutan sistem dan prosedur yang ditetapkan dalam pelayanan pendaftaran pengesahan STNK dan pembayaran PKB di Kantor Bersama SAMSAT adalah sebagai berikut :

1. Penerimaan Dokumen
2. Penelitian Dokumen
3. Entry Data
4. Penetapan
5. Korektor
6. Pembayaran
7. Validasi (pengesahan) STNK, Arsip dan Penyerahan

Adapun persyaratan pengesahan STNK, dan pembayaran PKB tahunan di Kantor Bersama SAMSAT adalah :

1. Mengisi formulir SPPKB yang sekaligus berfungsi sebagai pernyataan tidak terjadi spesifikasi kendaraan bermotor.
2. Identitas, terdiri dari :
  - Untuk perorangan : tanda jati diri yang sah (KTP), bagi yang berhalangan melampirkan surat kuasa bermaterai cukup

- Untuk Badan Hukum : salinan akte pendirian, surat kuasa bermaterai cukup dan ditandatangani oleh pimpinan serta dibubuhi cap Badan Hukum yang bersangkutan
  - Untuk Instansi Pemerintah (termasuk BUMN dan BUMD) : surat tugas/surat kuasa bermaterai cukup dan ditandatangani oleh pimpinan serta dibubuhi cap instansi yng bersangkutan
3. STNK asli
  4. BPKB asli
  5. Bukti pelunasan PKB/BBN-KB dan SDWKLLJ (SKPD yang telah divalidasi tahun terakhir

Berdasarkan prosedur dan urutan loket pelayanan yang disediakan seperti dijelaskan sebelumnya, maka wajib pajak pertama kali harus mengambil formulir pendaftaran diloket satu untuk mengisi data-data kepemilikan dan data kendaraan yang akan dibayar pajaknya. Kemudian melakukan cek fisik kendaraan di loket dua yang ada diluar gedung (hanya diwajibkan untuk perpanjangan STNK lima tahunan atau ganti milik dan atau perubahan identitas kendaraan. Untuk pengesahan STNK/pembayaran PKB tahunan, tidak diwajibkan lagi untuk cek fisik).

Tahap berikutnya wajib pajak menyerahkan kembali formulir pendaftaran yang telah diisi ke loket satu untuk diteliti kelengkapan persyaratan dan keaslian surat-surat kendaraanya oleh petugas dari pihak kepolisian. Setelah diteliti dan dinyatakan lengkap sesuai prosedur, BPKB asli diserahkan kembali ke wajib pajak dan petugas meng-input data-data kendaraan ke komputer. Dari situ akan

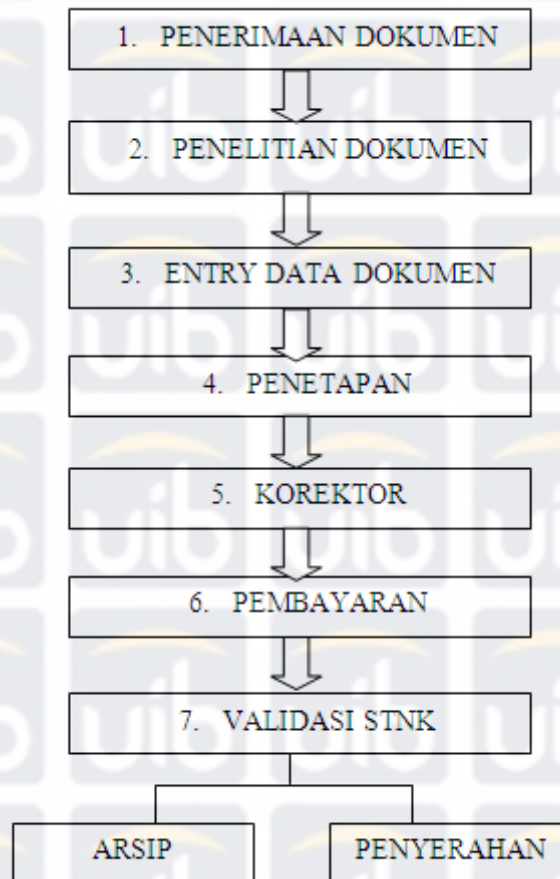
muncul status kendaraan bermasalah (diblokir) atau tidak. Bila tidak ada masalah, berkas akan berjalan ke loket tiga.

Tahap selanjutnya petugas akan menginput nomor polisi (Nopol) kendaraan ke sistem komputer, dan otomatis akan terlihat seluruh data kendaraan dan jumlah pajak serta denda yang harus dibayar wajib pajak untuk kemudian ditetapkan oleh petugas yang berwenang dari Dispenda. Setelah ditetapkan besar pajak yang harus dibayar, petugas mencetak notice pajak yang kemudian di cek ulang oleh korektor dari pihak Jasa Raharja. Kemudian petugas akan memanggil wajib pajak untuk membayar PKB sebesar yang tertera di notice pajak berdasar nama yang tertera di STNK. Setelah dilakukan pembayaran, kasir mencetak bukti pembayaran pajak berupa Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKPD) dan memberi stempel tanda lunas.

Tahap terakhir dari semua proses pengesahan STNK dan pembayaran pajak tahunan, petugas Kepolisian mengumpulkan dan menyatukan SKPD dengan STNK yang telah disahkan dengan cara memberi paraf pada kotak yang tersedia di STNK. Kemudian petugas memanggil wajib pajak dan menyerahkan SKPD sebagai bukti sah pembayaran pajak tahunan dan STNK asli yang telah disahkan.



Gambar 3 :Sistem dan Prosedur Pelayanan Pendaftaran Pengesahan STNK (Pembayaran PKB)



Sumber : Pedoman tata Laksana SAMSAT

## 2.2. Landasan Teori

### 2.2.1. Landasan Teori Hukum

#### 1. Teori Kedaulatan

Istilah kedaulatan, menurut Sri Soemantri Martosuwignjo<sup>14</sup> adalah sesuatu yang tertinggi didalam negara. Jadi kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan

<sup>14</sup> Saptomo Ade, *Bahan Ajar Teori Hukum II*, hlm. 2

yang tertinggi, yaitu kekuasaan yang tidak di bawah kekuasaan yang lain.<sup>15</sup> Kekuasaan ini termasuk dalam membuat peraturan-peraturan. Dalam ilmu hukum tata negara dikenal ada 5 (lima) teori kedaulatan yang menjelaskan mengenai hal tersebut. Kelima teori itu adalah: (a) Kedaulatan Tuhan; (b) Kedaulatan Raja; (c) Kedaulatan Negara; (d) Kedaulatan Rakyat; dan (e) Kedaulatan Hukum.<sup>16</sup> Terkait dengan penelitian ini teori kedaulatan digunakan sebagai dasar bagi produk peraturan perundang-undangan, khususnya Iners Tiga Menteri.

Sedangkan menurut Hamid Attamimi, ia membagi dan mengurutkan teori kedaulatan menjadi 5 (lima) kelompok tetapi untuk Kedaulatan Tuhan tidak ia sebut, sebagai gantinya ia menggunakan istilah ajaran kedaulatan dalam lingkup sendiri.<sup>17</sup> Adapun menurut Wirjono Prodjodikoro, kedaulatan terdiri dari (a) Kedaulatan Negara; (b) Kedaulatan Tuhan; (c) Kedaulatan Rakyat; dan (4) Kedaulatan Hukum.<sup>18</sup>

## 2. Teori Sistem Pemerintahan

Perkembangan pemerintahan oleh rakyat telah melahirkan teori *trias politica* yang memisahkan antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Berkaitan dengan hal tersebut, selanjutnya berkembang berbagai teori yang menjelaskan mengenai sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan merupakan sistem yang berkaitan dengan *regeringsdaad*

---

<sup>15</sup> Purnama Eddy, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Nusamedia, Jakarta, hlm. 9

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Attamimi Hamid S, 1991, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta, hlm. 129-130.

<sup>18</sup> Prodjodikoro Wirjono, 1970, *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, hlm.5-6.

penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dibedakan dalam 3 (tiga) macam, yaitu:

- a. sistem pemerintahan presidensil (*presidential system*);
- b. sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*); dan
- c. sistem campuran (*mixed system* atau *hybrid system*).

Sistem presidensil merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan Presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) itu dibedakan atau dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan tersebut, pada hakikatnya merupakan sama-sama cabang dari kekuasaan eksekutif. Oleh sebab itu menurut *C.F. Strong*, kedua jabatan eksekutif itu dibedakan antara pengertian *nominal executive* dan *real executive*. Istilah *nominal executive* ditujukan untuk jabatan kepala negara. Sedangkan istilah *real executive* ditujukan untuk jabatan kepala pemerintahan.<sup>19</sup> Adapun dalam sistem campuran, unsur-unsur dari kedua sistem itu tercampur dan sama-sama dianut. Banyak studi telah yang dilakukan untuk membedakan antara sistem presidensil, sistem parlementer, dan sistem campuran. Menurut *Douglas V. Verney*, dari ketiga sistem tersebut<sup>20</sup>, sistem parlementerlah yang banyak dianut oleh berbagai negara, sehingga timbul banyak ragam corak *parlementarisme* yang dipratikkan di dunia.

---

<sup>19</sup> C.F. Strong, 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nusamedia, Jakarta, hlm. 100.

<sup>20</sup> Saptomo Ade, *loc.cit* hal 6



Menurut Jimly Asshiddiqie, ada 9 (sembilan) prinsip pokok yang menjadi ciri dari sistem presidensial. Kesembilan prinsip pokok itu adalah<sup>21</sup>:

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
- b. Presiden merupakan eksekutif tunggal;
- c. Kepala pemerintahan sekaligus bertindak selaku kepala negara atau sebaliknya;
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
- e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
- f. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen;
- g. Jika dalam sistem parlemen berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Sebab itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
- h. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat; dan
- i. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat, tidak seperti dalam sistem parlemen yang terpusat pada parlemen.

Amerika Serikat merupakan salah satu contoh negara yang menganut sistem presidensial. Bahkan Amerika Serikat sering disebut sebagai salah satu contoh ideal sistem presidensial di dunia. Namun demikian, *Charles O. Jones* mengkritik pemberian istilah "presidensial" untuk sistem yang dipraktikkan di

---

<sup>21</sup> Ibid

Amerika Serikat. Menurutnya, sebutan yang lebih tepat bagi sistem tersebut adalah *a sparated system of goverment* dan bukan *a presidential system of government*. Sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip *checks and balances* itulah yang menurut *Charles O. Jones* lebih menggambarkan kenyataan. Setiap kekuasaan saling mengontrol dan mengimbangi satu sama lain.<sup>22</sup> Lebih lanjut dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa untuk sistem pemerintahan parlementer terdapat sejumlah prinsip pokok, yaitu:

- a) Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisah;
- b) Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu sebagai kepala pemerintahan (*the real executive*) dan kepala negara (*the nominal executive*);
- c) Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara;
- d) Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
- e) Menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
- f) Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih;
- g) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen;
- h) Dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi daripada bagian-bagian dari pemerintahan; dan

---

<sup>22</sup> Asshiddiqie Jimly, 2007 *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 316-317.

i) Sistem kekuasaan terpusat pada parlemen.<sup>23</sup>

Terkait dengan negara Indonesia, sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintahan presidensial. Sebab, kesembilan prinsip yang ada pada sistem pemerintahan presidensial tersebut, ada pada sistem pemerintahan di Indonesia sebagaimana termaktub dalam UUD 1945. Bahkan, jika dibandingkan dengan sistem presidensial yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan, maka sistem presidensial yang dianut sekarang (setelah perubahan UUD 1945) dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan presidensial yang lebih murni sifatnya. Presiden Republik Indonesia adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dengan tugas dan wewenangnya masing-masing menurut UUD 1945. Sebab itu, kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan tidak perlu dibedakan atau dipisahkan.<sup>24</sup>

Terhadap permasalahan pelaksanaan pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga eksekutif umumnya dan pemegang kekuasaan negara khususnya dapat dijelaskan dengan beberapa teori. Terkait dengan hal itu, ada dua hal yang menjadi fokus perhatian, yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu.<sup>25</sup>

Dalam konteks negara Indonesia, pemikiran tentang Kekuasaan dibidang legislasi menurut UUD 1945 dapat dibahas berdasarkan teori kedaulatan rakyat (demokrasi) sebagai teori utamanya (*grand theory*). Selanjutnya untuk

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 315-316.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 317.

<sup>25</sup> Asshiddiqie Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm. 9.



memperkuat teori tersebut digunakan teori sistem pemerintahan sebagai teori aplikatif (*applied theory*).

### **3. Teori Pembangunan Hukum**

Pembangunan dapat didefinisikan sebagai penyelenggaraan perubahan tertentu terhadap masyarakat. Sering pula ditegaskan bahwa hakekat pembangunan adalah pembangunan terhadap manusianya. Pada kenyataannya, pembangunan bukan sekedar perubahan terhadap suatu masyarakat, tapi juga perubahan terhadap lingkungannya. Implikasinya, pembangunan tidak hanya membawa dampak positif, tapi juga negatif. Sifat ganda dari fungsi pembangunan tersebut pada satu sisi pembangunan berfungsi untuk meningkatkan kualitas hidup manusia (*progrsif*), sedangkan pada sisi lainnya dapat memerosotkan kualitas hidup manusia (*regresif*).

Untuk mengatur perubahan akibat pembangunan, diperlukan sebuah perencanaan pembangunan yang memperhitungkan resiko dan cara mengantisipasi resiko tersebut. Dalam masyarakat hukum, fungsi perencanaan dan penanggulangan itu dilakukan dengan memanfaatkan hukum. Karena hukum merupakan instrument yang potensial untuk mengatur dan menjaga harmonisasi kehidupan masyarakat dan merekayasa masyarakat. Bahkan dalam pembangunan global, hukum dipercaya sebagai sarana perubahan sosial atau sarana pembangunan. Hal ini sebagaimana pendapat Mochtar yang menyatakan bahwa hukum merupakan keseluruhan asas-asas dan kaedah-kaedah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, juga mencakup lembaga-lembaga (*institutions*) dan proses-proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-

kaidah itu dalam kenyataan<sup>26</sup>. Pengertian ini menunjukkan bahwa hukum bukan sekedar norma melainkan juga institusi. Secara lebih tegas Mochtar menolak konsepsi mekanis dari konsepsi “*law as a tool of social engineering*”. Baginya *tool* bukan diartikan sebagai alat, namun sebagai sarana.

---

<sup>26</sup> Rasjidi, Lili dkk, 2012, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, PT Fikahati Aneska, Bandung, hlm 181