

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintahan Daerah & Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintahan

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, bahwa arti kata “pemerintah” adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti cabinet merupakan suatu pemerintah) sedangkan “pemerintah” adalah perbuatan/cara memerintah. Namun ada ahli yang menyamakan arti kata “pemerintah” dengan “administrasi negara”.¹⁰

Menurut soehino, pemerintahan atau administrasi negara adalah keseluruhan dari pada jabatan negara setelah dikurangi dengan pengadilan (lembaga Yudikatif) dan lembaga perundang-undangan (lembaga Legislatif) dengan demikian menurut soehino pemerintahan, mempunyai dua pengertian sebagai berikut :

- a. Pemerintahan dalam arti luas yaitu keseluruhan dari pada alat perlengkapan negara yang memegang kekuasaan didalam negara itu, jadi pengertian pemerintahan dalam arti luas meliputi badan pembuat undang-undang, raja (pemerintah dalam arti sempit) dan pengadilan atau lembaga yudisial.
- b. Pemerintah dalam arti sempit adalah raja atau presiden biasanya kalau kita menyebut istilah pemerintah, maka yang dimaksud adalah

¹⁰ Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, hlm.84

pemerintah dalam arti sempit yaitu, keseluruhan alat perlengkapan negara yang tidak termasuk alat perlengkapan negara yang tidak termasuk alat perlengkapan perundang-undangan dan pengadilan.

Pandangan yang senada tentang pemerintahan dikemukakan oleh Plilipus M.Hadjon yang juga artikan “pemerintahan” dengan “administrasi negara”. Pengertian pemerintah dalam hukum administrasi digunakan dalam pemerintahan umum atau pemerintahan negara. Dengan demikianlah pemerintah adalah segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan.

Pemerintah yang selanjutnya disebut pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh wakil presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain pelayanan kebutuhan dasar, pemerintah sebagai instansi penyedia pelayanan publik juga harus memberikan pelayanan umum kepada masyarakatnya. Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok yaitu :¹¹

a. Pelayanan administratif

Pelayanan administratif adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik, misalnya :

¹¹ Hardiyansyah, 2018, *Kualitas Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gava Media, hlm. 15

Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Sertifikat Tanah, Akta Kelahiran, Akta Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor dan sebagainya.

b. Pelayanan Barang

Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang menjadi kebutuhan publik misalnya : Jaringan telepon, Penyediaan tenaga listrik, Penyediaan air bersih. Rendahnya intensitas interaksi antara pemerintah dengan warganya menjadi salah satu sumber dari ketidakpercayaan warga terhadap birokrasi pemerintah. Ketika interaksi antara pemerintah dengan warganya terhadap birokrasi sangat rendah, yang disebabkan karena warga mengalami kesulitan untuk mengakses pelayanan publik maupun berbagai arena penyelenggaraan pemerintahan lainnya, maka keterlibatan emosional dari kejiwaan warganya terhadap kegiatan dan problema yang dihadapi pemerintah menjadi rendah. Kondisi seperti ini menjadi lahan yang subur bagi tumbuhnya ketidakpercayaan warga terhadap pemerintah.¹²

c. Pelayanan Jasa

Pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik, misalnya : Pendidikan tinggi dan menengah, Pemeliharaan Kesehatan, Penyelenggaraan transportasi, Jasa pos, Sanitasi lingkungan, Persampahan, Drainase, Jalan dan

¹² Agus Dwiyanto, 2010, *Manajemen Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gajah Mada University, hlm. 71

trottoar, Penanggulangan bencana : banjir, gempa, gunung meletus, dan kebakaran, Pelayanan sosial (asuransi atau jaminan sosial/ *social security*)

Dalam proses demokratisasi, *good governance* sering mengilhami para aktivis untuk mewujudkan pemerintah yang memberikan ruang partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga di luar pemerintah sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antara Negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Adanya pembagian peran yang seimbang dan saling melengkapi antara ketiga unsur tersebut bukan hanya memungkinkan adanya check and balance tetapi juga menghasilkan sinergi yang baik antar ketiganya dalam mewujudkan kesejahteraan bersama.¹³

2. Tujuan pemerintahan daerah

Adapun tujuan pemerintahan daerah menurut UU No.23 Tahun 2014 sebagaimana yang tercantumkan dalam bagian menimbang UU tersebut adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan,keadilan,dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, kata kunci tujuan pemerintahan daerah adalah kesejahteraan masyarakat. Tujuan ini relevan dengan salah satu tujuan

¹³ Agus Dwiyanto, 2008, *Mewujudkan Good Governance*, Yogyakarta, Gajah Mada University, hlm.19

Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.

Perbedaan antara tujuan Negara RI dengan tujuan pemerintahan daerah, selain ruang lingkup tujuan negara sangat umum, luas dan besar (ada 4 hal) sementara tujuan pemerintahan daerah hanya 1 (satu) saja yaitu kesejahteraan masyarakat. Perbedaan lainnya yaitu tujuan pemerintahan daerah (kesejahteraan masyarakat) mempunyai kriteria sedang tujuan negara RI tidak mempunyai kriteria. Adapun kriteria tujuan pemerintahan daerah meliputi 4 (empat) hal : ¹⁴

- a. Peningkatan Pelayanan
- b. Pemberdayaan
- c. Peran serta masyarakat dan
- d. Peningkatan daya saing daerah.

Selain asas pemerintahan secara umum, dikenal pula adanya asas penyelenggaraan pemerintah. Ermaya berpendapat bahwa pengaturan mengenai penyelenggaraan pemerintah khususnya dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah, menganut 3 asas yaitu, Asas Desentralisasi, Asas Dekonsentrasi, dan Asas Tugas Pembantuan. ¹⁵

- a. Desentralisasi

Dalam negara kesatuan, pemerintah daerah adalah sudodinat terhadap pemerintah pusat. hubungan sub-ordinasi antara pemerintah

¹⁴ H.Syafa'at Anugrah Pradana,2018,*Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*,Depok,PT Raja Grafindo Persada,hlm.23

¹⁵ Paimin Napitupulu, 2007, *Pelayanan publik & Customer Satisfaction*,Yogyakarta, Nusa Media,hlm.45

pusat dengan pemerintah daerah yang dilaksanakan melalui sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk yaitu sebagai berikut :¹⁶

- 1) Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi Yaitu segala suatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah-daerah hanya melaksanakan saja.
- 2) Negara Kesatuan dengan Desentralisasi Yaitu daerah diberikan kesempatan dalam kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan oleh daerah otonom (swatantra).

b. Dekonsentrasi

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, Dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dari pemerintah, kepada wilayah, instansi vertical tingkat atas kepada pejabat daerah menurut beberapa ahli dekonsentrasi adalah sebuah kegiatan penyerahan berbagai urusan dari pemerintah pusat kepada badan-badan lain, sementara itu pandangan lain mengatakan dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang dan pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah atau kepada instansi vertical di wilayah tertentu.

c. Tugas pembantu (*medebewind*)

Dalam kamus Bahasa Indonesia, pembantu berasal dari kata “bantu” yang berarti “tolong”, pematuan yang berarti proses atau cara

¹⁶ Muslim Chaniago, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Thafa Media, hlm.55

perbuatan membantu. Sementara itu menurut Tjahya Supriatna mengatakan dekonsentrasi adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.¹⁷

Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagai wewenang dari seseorang atau instansi suatu organisasi merupakan salah satu asas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memancarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi. dari bentuk dan susunan Negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi ke daerah-daerah atau kekuasaan itu dipusatkan di pemerintahan pusat. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam suatu Negara, maka bisa berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. Sistem ini secara langsung mempengaruhi

¹⁷ Cahya Supriyatna, "istilah-istilah ", *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, hlm.77)

hubungan pusat dengan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.¹⁸

3. Fungsi Pemerintah daerah

Fungsi Pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintah daerah.¹⁹

Fungsi Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004 adalah :

- a. Pemerintah Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c. Pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

B. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Teori ilmu administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya

¹⁸ Lukman Santoso Az, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm.27

¹⁹ Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, hlm.19

dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Baik fungsi pengetahuan maupun fungsi pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pelaksanaannya dipercayakan kepada aparaturnya tertentu yang secara fungsional bertanggungjawab atas bidang-bidang tertentu kedua fungsi tersebut.²⁰

Menurut Saefullah untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik perlu ada upaya untuk memahami sikap dan perubahan kepentingan publik sendiri. Perubahan kehidupan dunia yang begitu cepat mempunyai pengaruh yang cepat pula terhadap perubahan sikap dan perilaku masyarakat secara umum.²¹

Dalam “kamus Inggris-Indonesia”, susunan JOHN M. ECHOLS (1984) dinyatakan bahwa *Public Administration* adalah Ilmu Ketetaprajaan, Ilmu Usaha Negara, Administrasi Pemerintah atau Administrasi Negara.

Sedangkan dalam buku “Pengantar Studi Public Administration” karangan DWIGHT WALDO (1986) dikemukakan batasan tentang Public Administration sebagai berikut bahwa;

- a. Public Administration adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.

²⁰ Hardiyansyah, 2018, *Kualitas Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gava Media, hlm. 15

²¹ Hardiyansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gava Media, hlm. 120

- b. Public Administration adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.²²

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik adalah undang-undang yang mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektifitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau koportasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administasi publik. Sementara menurut Pamudji menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah suatu kegiatan yang tujuannya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bentuk barang maupun jasa.²³

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 manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.²⁴

Menurut Suprpto pengertian melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang. Sedangkan

²² G. Sapetra, 2003, *Debirokratisasi dan Deregulasi*, Bandung, Pustaka Pelajar, hlm.86

²³ Husni Thamrin, 2013, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Aswaja Pressindo, Hlm 28.

²⁴ Moenir, 2006, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bandung, Erlangga, hlm 26.

pengertian pelayanan adalah kegiatan yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen. Pelayanan dapat diartikan sebagai cara melayani, membantu, menyiapkan, menguruskan, menyelesaikan keperluan dan kebutuhan-kebutuhan seseorang atau sekelompok orang. Jadi dalam pelayanan tersebut terkandung suatu kondisi bahwa dalam memberikan pelayanan seseorang harus memiliki suatu keterampilan atau keahlian bidangnya.

Dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan berbagai prinsip, standar dan pola penyelenggara biaya, pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita, pelayanan khusus, biro penyelesaian pengaduan sengketa, serta evaluasi kinerja penyelenggara pelayanan publik. Sejalan dengan penjabaran sebelumnya, di dalam pelayanan bidang pemerintahan sudah pasti berkaitan dengan pelayanan umum atau pelayanan pulik dimana pelayanan ini merupakan hak dasar bagi setiap warga negara yang merdeka senantiasa memperhatikan hak-hak dasar warganya, baik sebagai pribadi maupun sebagai anggota masyarakat.²⁵

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.

²⁵ Moenir, 2006, *Pelayanan Publik*, Jakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 28

Pelayanan yang baik akan membawa implikasi terhadap kepuasan publik (konsumen) atas pelayanan yang diterimanya.

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.²⁶

Dilihat definisi dari pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya, maka pelayanan publik tentunya tidak lepas dari kepentingan publik.

Dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan berbagai prinsip, standar dan pola penyelenggaraan biaya, pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita, pelayanan khusus, biro penyelesaian pengaduan sengketa, serta evaluasi kinerja penyelenggara pelayanan publik. Sejalan dengan penjabaran sebelumnya, di dalam pelayanan bidang pemerintahan sudah pasti

²⁶ Teguh Sanjaya, "kualitas pelayanan publik di kantor samsat banyuwangi" *ilmu hukum universitas Brawijaya* 2015, hlm. 25-26

berkaitan dengan pelayan umum atau pelayanan publik dimana pelayanan ini merupakan hak dasar bagi setiap warga negara dan negara yang merdeka senantiasa memperhatikan hak-hak dasar warganya, baik sebagai pribadi maupun sebagai anggota masyarakat.²⁷

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 paradigma *good governance* yang mengedepankan kebersamaan, transparansi, akuntabilitas, keadilan, kesetaraan dan kepastian hukum.²⁸

Upaya pemerintah Daerah 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

²⁷ Dwiyanto agus, “pelayanan publik “,*ilmu hukum universitas gajah mada* 2010, hlm 33

²⁸ Ibid hlm 35

sangat bervariasi sehingga perlu dicari suatu metode yang mampu menjawab persoalan itu.²⁹

2. Asas Dan Prinsip Pelayanan Publik

Pelayanan publik harus memenuhi asas-asas pelayanan yang memuaskan penggunaan jasa, penyelenggaraan pelayanan, asas-asas pelayanan publik adalah sebagai berikut :

- a. **Transparasi.** Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas.** Dapat di tanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. **Kondisional.** Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. **Partisipatif.** Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. **Kesamaan Hak.** Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender, dan status ekonomi.
- f. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban.** Pemberi dan penerima pelayanan harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

²⁹ Hardiansyah, "pelayanan publik", *ilmu hukum gajah mada*, 2011, hlm, 14-15

Menurut keputusan MENPAN No.63 tahun 2003, dalam proses kegiatan pelayanan publik diatur juga mengenai prinsip pelayanan sebagai pegangan dalam mendukung jalannya kegiatan. Adapun prinsip-prinsip pelayanan publik adalah sebagai berikut :

- a. Kesederhanaan. Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik unit kerja atau jabatan yang berwenang dan bertanggung jawab dengan memberi pelayanan dan penyesuaian keluhan atau persoalan dan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik, rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian waktu. Pelaksanaan pelayanan publik dapat di selesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. Tanggung jawab. Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

- g. Kelengkapan sarana dan prasarana. Tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
- h. Kemudahan akses. Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan. Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan. Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

3. **Kualitas Pelayanan**

Kualitas Pelayanan pada dasarnya bisa diartikan sangat relatif di karena kata yang abstrak, dalam kualitas digunakan dalam memenuhi dan menilai suatu hal dalam memberikan kualitas suatu pelayanan serta bisa memberikan nilai dan spesifikasinya.

Namun dalam spesifikasi terpenuhi maka kualitas suatu pelayanan bisa dikatakan baik, sebaliknya apabila spesifikasi tidak terpenuhi maka dalam kualitas pelayanan itu sendiri bisa dikatakan tidak baik. Dengan demikian untuk menentukan kualitas pelayanan dapat diperlukan beberapa indikator dalam melaksanakan pelayanan tersebut. Dalam

mengukur sebuah kualitas tidak dapat diukur, karena dalam mengukur kualitas adalah hal yang maya (*imaginer*) jadi bukan besaran dalam mengukur suatu keberhasilan kualitas pelayanan. Oleh sebab itu adanya sebuah indikator dalam memenuhi sebuah kualitas baik produk maupun jasa.³⁰

Adapun upaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan melalui beberapa indikator yang terukur dan cocok bagi masalah dalam penentuan kualitas sedemikian rupa sehingga pembuatan suatu produk dalam memberikan pelayanan jasa dan dapat mengontrol suatu kualitas akan terjamin keterlaksanaannya. Kualitas pelayanan adalah kondisi yang berhubungan dengan sebuah produk, jasa, manusia, dan merupakan proses lingkungan dalam memenuhi atau akan bisa dikatakan melebihi suatu harapan.³¹

Mendapatkan nilai kualitas pelayanan publik yang baik diberikan oleh aparatur pemerintah, adapun kriteria yang menunjukkan dalam suatu pelayanan publik yang didapatkan bisa dikatakan baik atau buruk suatu pelayanan. Dapat melakukan segala usaha guna untuk mengetahui kebutuhan pelanggan (*Understanding the customer*). Dalam kualitas pelayanan ada beberapa pendapat para ahli menjelaskan dengan konsep ini akan menjelaskan konsep ini akan saling menguatkan dengan sesuai

³⁰ Hardiyansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gava Media, hlm.15

³¹ Riyan prayitno, "*kualitas pelayanan di kantor samsat*", 2018, jurnal ilmu sosial, universitas muhammadiyah yogyakarta, hlm 21

perspektif yang akan digunakan untuk menentukan sebuah ciri-ciri pelayanan yang spesifik.³²

Organisasi pemerintah yang mencakup dalam bidang pelayanan publik memiliki ciri-ciri *public accountability*, yang dimana setiap masyarakat memiliki hak untuk mengevaluasi terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh organisasi pelayanan. Namun sangat sulit untuk menilai suatu kualitas pelayanan, karena dalam menilai suatu pelayanan publik akan menimbangkan suatu peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan organisasi sebagai pelaksana pelayanan.³³ Dapat di evaluasi melalui penggunaan pelayanan, salah satu elemen pertama dalam kualitas pelayanan yang diberikan. Adapun elemen berikutnya dapat dinilai dalam kemudahan dalam suatu pelayanan maupun sesudah pelayanan itu diberikan.

Originals Ten Dimensions For Evaluating Service Quality Tangibles
Realibility Responsiveness Assurance Emphaty Tangibles Realiability
Responsiveness Competence courfesy Creadibility Security Acces
Communication Understanding the Customer Dalam pelayanan memiliki kualitas pelayanan akan selalu berubah dan akan tampak berbeda. Pelayanan berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap pelayanan yang tidak baik pada waktu sebelumnya.³⁴

³² Hardiyansyah, 2011, *kualitas pelayanan publik*, Yogyakarta, Gava Media, hlm. 78

³³ Harius Eko Saputro, "Kualitas Pelayanan Publik. Jurnal Professional", *FIS UNIVED* Vol. 2 No. 1 Juni 2015. Hlm 28

³⁴ Poewadarminta, 1996, *W.J.S Hubungan Profesionalsme Birokrasi Pemerintahan dengan Kualitas Pelayanan Publik*, Bandung, Gava Media, hlm. 34

Salah satu fungsi pemerintahan yang kini semakin disorot masyarakat adalah pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik. Peningkatan kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan instansi pemerintahan kini semakin mengemuka bahkan menjadi tuntutan masyarakat. Persoalan yang sering dikritisi masyarakat atau para penerima layanan adalah persepsi terhadap “kualitas” yang melekat pada aspek pelayanan. Istilah “kualitas” ini, mencakup pengertian :

- a. Kesesuaian dengan persyaratan
- b. Kecocokan untuk pemakaian
- c. Perbaikan berkelanjutan
- d. Bebas dari kerusakan/cacat
- e. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat
- f. Melalukan segala sesuatu secara benar, dan
- g. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan

Ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia. Pertama, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Negara yang diawali oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya.³⁵Buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan

³⁵ Ibid 32

masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas.

Semakin meluasnya apatisme dan pesimisme ini tentu sangat berbahaya karena dalam beberapa hal dapat menumbuhkan toleransi yang semakin meluas terhadap praktik *bad governance*. Praktek *bad governance* semakin dianggap sebagai hal yang wajar dan dapat diterima dalam hidup mereka. Dengan menjadikan praktik pelayanan publik sebagai pintu masuk dalam membangun *good governance*, maka diharapkan toleransi terhadap praktik *bad governance* yang semakin meluas dapat dihentikan. Kesadaran warga bangsa yang beranggapan bahwa membayar pungli adalah bagian dari *bad governance* dapat ditumbuhkan. Keberanian untuk mengatakan tidak pada *bad governance* akan tumbuh meluas dan semangat perubahan dapat di tumbuh kembangkan. Keberanian dan semangat untuk melakukan perubahan ini perlu dipelihara agar api semangat semakin meluas sehingga cahayanya mampu menyinari perjalanan warga bangsa menuju praktik *good governance*.³⁶

4. Bentuk-bentuk Pelayanan

Menyatakan bahwa bentuk bentuk pelayanan adalah :

a. Pelayanan Fungsional

Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

³⁶ Agus Dwiyanto, 2008, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Erlangga, hlm. 85

b. Terpusat

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait.

c. Terpadu

Pola penyelenggara pelayanan publik terpadu dibedakan menjadi dua, yaitu :

- 1) Terpadu satu atap Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu.
- 2) Terpadu satu pintu Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada suatu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.
- 3) Gugus tugas
- 4) Petugas pelayanan publik secara perseorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

5. Model Kualitas Pelayanan

Dalam hasil berbagai riset yang telah dilakukan, ada 6 elemen dalam kualitas pelayanan yang bisa dikatakan pelayanan yang baik, yakni diantaranya :

- a. *Professionalism and skills* Pelanggan akan mendapati bahwa penyediaan jasa, karyawan, sistem operasional, dan sumber daya fisik yang memiliki pengalaman dalam pengetahuan dan keterampilan dalam memecahkan suatu masalah yang akan di hadapi. *Attitudes and Behavior* Pelanggan bisa mendapatkan suatu perhatian dari pemberi pelayanan, dan pemberi pelayanan akan melayani dengan ramah.
- b. *Accessibility* Dalam penyediaan pelayananan harus menyediakan tempat dan memiliki ruangan yang baik. Karyawan harus memiliki jam operasional yang baik serta dapat mengoperasikan dengan baik. Maka dengan adanya jam operasional yang didapat oleh karyawan maka harus bekerja dengan baik.
- c. *Reliability and Trustworthiness* Dalam poin ini pelangga harus dapat memahami apapun yang terjadi dalam pelayanan atau yang sudah terjadi dalam pelayanan, pelangga bisa mengandalkan penyedia jasa beserta karyawan serta sistemnya dalam menentukan janji yang telah ditentukan dan dapat melakukan sesuatu dengan kepentingan suatu pelanggan.
- d. *Recovery* Pelanggan dapat menyadari apabila terjadi kesalahan dalam pemberi pelayanan yang tidak sesuai dengan keinginan , maka penyedia jasa akan mengambil tindakan untuk mengatasi situasi tersebut dan akan mencari solusi yang terbaik untuk masalah tersebut.
- e. *Reputation and Creability* Pemberi layanan harus meyakini pelanggan bahwa pelayanan yang di berikan sesuai dengan baik.

Kualitas pelayanan pada prinsipnya adalah untuk menjaga janji kepada pelanggan supaya pihak pelanggan dapat mempercayai kepada pihak yang memberikan pelayanan dan merasa puas dengan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan. Kualitas memiliki hubungan yang erat antara pelanggan, yaitu kualitas memberikan dorongan kepada pelanggan untuk menjalin suatu ikatan hubungan yang kuat dengan pemberi pelayanan.

Dalam jangka panjang ikatan antara pemberi pelayanan dan pelanggan dapat memahami kebutuhan yang mereka miliki. Dengan demikian, organisasi pelayanan dapat memberikan kepuasan tingkat peningkatan pada kualitas pelayanan yang berikan, dari pemberi layanan yang baik maka pelanggan akan setia dan loyalitas terhadap pemberi layanan.³⁷

6. Kriteria Pelayanan yang baik

Pelayanan yang baik adalah suatu tolak ukur keberhasilan pada suatu kantor ataupun perusahaan yang di tandai dengan baik dan senangnya masyarakat ataupun pelanggan dalam menjalani proses pelayanan yang diberikan. Adapun kriteria pelayanan yang baik³⁸

- a. Keterbukaan, kriteria ini mengandung arti prosedur atau tata cara persyaratan, satuan kerja atau pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu dan tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan

³⁷ Ibid 54

³⁸ Joko, widodo, 2010, *Kriteria pelayanan yang baik*, Bandung, PT Raja Grafindo, Hlm. 275-276

secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat baik diminta maupun tidak diminta.

- b. Kesedehanaan, kriteria ini mengandung arti prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh yang meminta pelayanan.
- c. Keamanan, kriteria ini mengandung arti proses hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan, dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
- d. Keadilan yang merata, kriteria ini mengandung arti cakupan atau jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin atau distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
- e. Ketetapan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam waktu kurun yang telah ditentukan.

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan, serta memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya

melibatkan masyarakat atau stakeholder lainnya (termasuk aparat birokrasi) untuk mendapatkan saran dan masukan, membangun kepedulian dan komitmen meningkatkan kualitas pelayanan.

Standar Pelayanan Publik menurut keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi :

- a. Prosedur pelayanan
- b. Waktu penyelesaian
- c. Biaya pelayanan
- d. Produk pelayanan
- e. Sarana dan prasarana
- f. Kompetensi petugas pelayanan.³⁹

7. Faktor Penghambat Pelaksanaan Pelayanan Publik

Dinamika masyarakat dan tumbuh kembangnya masalah yang dihadapi masyarakat sebagai pihak yang dilayani. 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. Masalah yang dihadapi aparat pemerintah daerah, baik yang berasal dari lingkungan internal maupun eksternal muaranya lebih banyak diarahkan pada kinerja, aparat pemerintah daerah dalam menjalankan tugas yang diamanatkan kepadanya. Faktor lingkungan internal birokrasi bisa berupa situasi dan kondisi baik berupa organisasi (struktur, penempatan, personel, efektifitas

³⁹ Hardiansyah, *Op.Cit*, hlm. 24.

kegiatan) efektifitas komunikasi antar unit, sumber daya dan pemberdayaannya. Sementara itu, faktor penghambat dari lingkungan eksternal berupa situasi dan kondisi di sekeliling organisasi yang berpengaruh terhadap kelancaran pelaksanaan pelayanan publik.⁴⁰

8. Unsur Unsur Pelayanan Publik

Pelayanan publik memiliki unsur unsur, yaitu:⁴¹

- a. Penyedia layanan, adalah pihak yang memberikan layanan kepada masyarakat, baik berupa pelayanan barang maupun jasa.
- b. Penerima layanan, adalah mereka yang menerima layanan dari si penyedia layanan. Para penyedia layanan harus mampu menyesuaikan apa yang di butuhkan si penerima layanan berdasarkan kondisi kebutuhan dan kemampuan membayar berdasarkan ketentuan undang undang yang berlaku
- c. Jenis layanan, adalah macam macam layanan yang dapat diberikan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
- d. Kepuasan pelanggan, kepuasan pelanggan akan diperoleh apabila si penyedia layanan dapat melaksanakan standar pelayanan secara maksimal karena didalam tujuan utama pelayanan adalah kepuasan pelanggan

⁴⁰ Sahputra , "pelaksanaan pelayanan perpanjangan stnk di kantor samsat", PT. Sarihusada, *ilmu sosial*, 2015,hlm. 30

⁴¹ Atep Adya Barata, 2003, *Dasar-dasar Pelayanan Prima*, Jakarta : PT Gramedia. Pustaka. Hlm 11.

Pelayanan publik yang baik pada dasarnya bukan sekedar senyum dan sapa dari aparatur pemerintah yang memberikan pelayanan. Senyum dan sapa merupakan bagian kecil yang ada didalam pelayanan namun ada 5 dimensi dari kualitas pelayanan tersebut yaitu:

- a. Bukti fisik, yaitu sesuatu yang dapat dilihat langsung seperti pakaian yang rapi, senyum dan salam serta sikap yang ramah.
- b. Keandalan, yaitu kemampuan aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional dan efisien.
- c. Daya tanggap, yaitu respon dari aparatur kepada masyarakat terkait apa yang ingin dilayani dengan tepat dan segera dilakukan.
- d. Jaminan, yaitu kepastian dari aparatur kepada masyarakat terkait kemampuan, pengetahuan dan tanpa keragu ragan.
- e. Empati, yaitu bagaimana aparatur dapat berkomunikasi dan berhubungan dengan masyarakat serta mampu memahami kebutuhan masyarakat.⁴²

Unsur unsur tersebut tidak menjadikan jaminan mendapatkan pelayanan secara optimal karena ada hal hal lain yang membuat masyarakat belum terlayani secara sepenuhnya, seperti pejabat yang berwenang sedang ada kepentingan dinas, minimnya jumlah pegawai yang ada dan banyaknya persyaratan yang harus dilengkapi.⁴³

⁴² Rina Riandari, “Unsur-Unsur Kualitas Pelayanan Terhadap Indeks Kepuasan Masyarakat”, *Coopetition Vol VIII*, Nomor 1, Maret 2017, 35 – 53.

⁴³ *Ibid.*

C. Samsat

SAMSAT merupakan 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 (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, dan Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLLJ), dan dilaksanakan pada satu kantor yang dinamakan "Kantor Bersama SAMSAT".

Pada prinsipnya Kantor Bersama SAMSAT bertanggungjawab dalam melakukan perhitungan pajak kendaraan sehubungan dengan kepemilikan kendaraan bermotor. Mengingat jumlah wajib pajak yang memiliki kendaraan bermotor dengan tipe kendaraan dan jumlah yang berbeda, adanya pajak progresif dimana merupakan pajak yang dikenakan untuk kepemilikan lebih dari satu jenis kendaraan bermotor yang telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara No.7 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah memiliki tarif yang berbeda disetiap kepemilikan kendaraan bermotor dan adanya mutasi kendaraan yang dilakukan setiap bulannya maka akan ada kemungkinan untuk terjadi kesalahan dan kekeliruan dalam melaksanakan perhitungan dan pencatatan Pajak Kendaraan Bermotor. Dengan memperhatikan hal tersebut, terlihat jelas bahwa begitu pentingnya ketelitian dari pihak Kantor Samsat untuk melakukan perhitungan serta pencatatan Pajak Kendaraan Bermotor dengan baik dan benar atas wajib pajak yang memiliki kendaraan bermotor khususnya kendaraan bermotor roda dua.⁴⁴

⁴⁴ Gita D. Salmom, "Perhitungan dan Pencatatan Pajak Kendaraan Bermotor Roda Dua pada Kantor Samsat Tondano", *Jurnal Penelitian Politik*, vol 3 No 1, hlm. 675