

## BAB II

### TINJAUAN UMUM

#### A. Pajak Kendaraan Bermotor

##### 1. Pengertian Pajak

Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.<sup>12</sup>

Menurut Prof. Dr. Rochmat Soemitro.,S.H., dalam bukunya *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, memberikan definisi pajak sebagai berikut :“Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal balik (kontra prestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk pengeluaran umum”.<sup>13</sup>

Dan penjelasannya sebagai berikut : “Dapat dipaksakan” artinya : bila utang pajak tidak dibayar, utang itu dapat ditagih dengan menggunakan kekerasan, seperti surat paksa dan sita, dan juga penyanderaan, terhadap pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan jasa timbale balik tertentu, seperti halnya dengan retribusi.

---

<sup>12</sup> Muhammad Djafar Saidi, *Pembaharuan Hukum Pajak*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hal. 28

<sup>13</sup> Rochmat Soemitro, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, (Jakarta: Eresco, 1977) hal 5.

Dalam buku Pengantar Hukum Pajak oleh Bohari<sup>14</sup>, ia mengutip pengertian pajak yang dikemukakan oleh Dr. Soeparman Soemahamidjaya (dalam disertasinya yang berjudul: “Pajak berdasarkan asas gotong royong”, membeikan definisi “Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum”.

Pengertian Pajak menurut Undang – Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan ketiga atas Undang – Undang Nomor 6 Tahun 1993 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, adalah : Pajak adalah kontribusi wajib kepada Negara yang terutang oleh pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang – Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar – besarnya kemakmuran rakyat.

Sedangkan pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*. (Jakarta: PT. RadjaGrafindo, 2010), hal. 24.

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi

## **2. Teori dan Asas Pemungutan Pajak**

### **a. Teori Pemungutan Pajak**

Menurut Dwikora Harjo<sup>16</sup> beberapa teori yang mendukung Negara untuk memungut pajak antara lain :

#### 1) Teori Asuransi

Menurut teori ini Negara memungut pajak karena Negara bertugas untuk melindungi orang dari segala kepentingannya, keselamatan dan keamanan jiwa juga harta bendanya. Pembayaran pajak disamakan dengan pembayaran premi, seperti halnya pembayaran asuransi (pertanggungan), maka untuk perlindungan diperlukan berupa premi.

Walaupun perbandingan dengan perusahaan asuransi tidak tepat karena dalam hal timbul kerugian, tidak ada suatu penggantian dari negara, serta antara pembayaran jumlah-jumlah pajak dengan jasa-jasa yang diberikan oleh negara, tidaklah terdapat hubungan yang langsung, namun teori ini tetap dipertahankan, sekedar untuk memberikan dasar hukum kepada pemungutan pajak. Karena pincangnya persamaan tadi, menimbulkan ketidakpuasan, pun karena ajaran bahwa pajak bukan restribusi maka makin lama semakin berkuranglah teori ini.

#### 2) Teori Kepentingan

Menurut teori ini Negara memungut pajak karena Negara melindungi kepentingan jiwa dan harta benda warganya, teori ini memperhatikan pembagian beban pajak yang harus dipungut dari seluruh penduduk.

Pembagian beban ini harus didasarkan atas kepentingan orang masing-masing dalam tugas-tugas pemerintah (yang bermanfaat baginya), termasuk perlindungan atas jiwa beserta harta bendanya. Maka sudah selayaknya bahwa biaya-biaya yang dikeluarkan oleh Negara untuk menunaikan kewajibannya dibebankan kepada mereka.

Terhadap teori ini banyak yang menyanggah, karena dalam ajarannya pajak dikacaukan dengan redistribusi. Untuk kepentingan yang lebih besar terhadap harta benda yang lebih besar terhadap harta benda yang lebih banyak harganya daripada harta si miskin harus membayar pajak lebih besar dalam hal tertentu, misalnya dalam perlindungan yang termasuk jaminan social, sehingga sebagai konsekuensinya harus membayar pajak lebih banyak dimana hal inilah yang bertentangan dengan kenyataan yang terjadi di lapangan.

Untuk mengambil kepentingan seseorang dalam usaha pemerintah sebagai ukuran, sejak dahulu belum ada pengukurnya, sehingga sulit sekali dapat ditentukan dengan tegas sehingga makin lama teori ini pun semakin ditinggalkan.

### 3) Teori Kewajiban Mutlak atau Teori Bakti

Teori ini berdasarkan pada Negara mempunyai hak mutlak untuk memungut pajak. Di lain pihak, masyarakat menyadari bahwa pembayaran pajak sebagai suatu kewajiban untuk membuktikan tanda baktinya kepada Negara. Dengan demikian dasar hukum pajak terletak pada hubungan masyarakat dengan negara. Sejak berabad-abad hak ini telah diakui dan warga negara mengamininya sebagai kewajiban asli untuk membuktikan tanda baktinya terhadap negara dalam bentuk pembayaran pajak.

#### 4) Teori Asas Gaya Beli

Teori ini mendasarkan bahwa penyelenggaraan kepentingan masyarakat yang dianggap sebagai sebagai dasar keadilan pemungutan pajak yang bukan kepentingan individu atau negara. Teori ini tidak mempersoalkan asal mula negara memungut pajak, hanya melihat kepada efeknya serta dapat memandang efek yang baik itu sebagai dasar keadilan.

Menurut teori ini fungsi pemungutan pajak jika dipandang sebagai gejala dalam masyarakat dapat disamakan dengan pompa, yaitu mengambil gaya beli dari rumah tanga dalam masyarakat untuk rumah tanga negara yang kemudian menyalurkannya kembali ke masyarakat dengan maksud untuk memelihara hidup masyarakat dan untuk membawanya kearah tertentu.

Teori ini mengajarkan bahwa penyelenggaraan kepentingan masyarakat inilah yang dapat dianggap sebagai dasar keadilan

pemungutan pajak, bukan kepentingan individu pun juga bukan kepentingan negara, melainkan kepentingan masyarakat yang meliputi keduanya sehingga teori ini lebih menitikberatkan ajarannya kepada fungsi kedua dari pemungutan pajak yakni fungsi mengatur.

#### 5) Teori Asas Gaya Pikul

Pokok pangkal teori ini adalah asas keadilan, yaitu tekanan pajak haruslah sama beratnya untuk setiap orang. Pajak harus dipikul menurut gaya pikul setiap warga negara dan sebagai ukurannya dapat dipergunakan selain besarnya penghasilan dan kekayaan juga pengeluaran dan pembelanjaan seseorang. Sampai saat ini teori asas gaya pikul ini masih dipertahankan.

#### **b. Asas Pemungutan Pajak**

Teori asas pemungutan pajak yang sangat terkenal dan dianut hingga saat ini salah satunya adalah teori “Four common of taxation” atau “The four maxims” yang dikemukakan oleh Adam Smith dalam bukunya “An inquiry in to the nature and cause of the wealth of Nations”, sebagaimana dikutip oleh Dwikora Harjo<sup>17</sup>yaitu :

1. Asas Equality (asas keseimbangan dengan kemampuan atau asas keadilan)

Pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara harus sesuai dengan kemampuan dan penghasilan wajib pajak (ability to payment), negara tidak boleh bertindak diskriminatif terhadap wajib pajak.

Keadilan disini mengacu kepada konsep penerimaan dan pengorbanan yakni jika kita membayar pajak kepada negara maka negara akan memberikan manfaat kepada warganya walaupun timbal balik tersebut tidak dapat diberikan secara langsung.

## 2. Asas Certainty (asas kepastian hukum)

Pajak dipungut secara pasti tanpa kesewenang-wenangan dalam arti dalam melakukan pemungutan pajak harus dilakukan berdasarkan undang-undang. Pajak bukanlah suatu asumsi namun pajak adalah suatu kepastian berapa yang harus dipungut dan dibayar oleh wajib pajak serta harus pasti pula ketentuan dan undang-undang sebagai payung hukum pelaksanaan pemungutan ini.

## 3. Asas Convenience of Payment (asas pemungutan pajak tepat waktu)

Asas ini disebut pula asas kesenangan, dimana pemungutan pajak harus dilakukan pada saat yang tepat dan pada saat yang tidak menyulitkan bagi wajib pajak. Sebagai contoh pada saat wajib pajak menerima penghasilan atau menerima hadiah, pada saat itulah saat yang tepat untuk memungut pajak darinya dimana system pemungutan ini disebut pay as you earn.

## 4. Asas Economy (asas ekonomis)

Asas ini mengamanatkan bahwa biaya pemungutan dan biaya pemenuhan kewajiban pajak bagi Wajib Pajak diharapkan seminimum

meminimumkan beban yang ditanggung Wajib Pajak. Jangan

sampai terjadi biaya pemungutan pajak yang timbul nilainya lebih besar dari pada hasil pemungutan pajaknya.

### **3. Jenis-Jenis Pajak**

Dalam Hukum Pajak terdapat berbagai perbedaan tentang jenis-jenis pajak dimana perbedaan dan pembagian tersebut mempunyai fungsi yang berlainan. Dalam penulisan ini kami akan menyampaikan tentang penggolongan pajak yang dibedakan menurut golongannya, sifatnya dan menurut lembaga pemungutnya.<sup>18</sup>

#### **a. Pajak Menurut Golongannya.**

Menurut Golongannya Pajak dibagi menjadi dua, yaitu Pajak Langsung dan Pajak Tidak Langsung.

##### **1. Pajak Langsung**

Dalam pengertian ekonomis, Pajak Langsung adalah pajak yang bebannya harus dipikul sendiri oleh Wajib Pajak yang bersangkutan, tidak boleh dilimpahkan kepada orang lain.

Dalam pengertian Administratif, Pajak Langsung adalah pajak yang dipungut secara berkala.

##### **2. Pajak Tidak Langsung**

Dalam pengertian ekonomis, Pajak Tidak Langsung adalah pajak – pajak yang bebannya dapat dilimpahkan kepada pihak ketiga atau konsumen.

---

<sup>18</sup> *Dasar-Dasar Hukum Pajak*, Edisi Kedua, oleh J. L. L. (Yogyakarta: YKPM, 1980), hal. 10.

Dalam pengertian Administratif; Pajak Tidak Langsung adalah pajak yang dipungut setiap terjadi peristiwa atau perbuatan yang menyebabkan terutangnya pajak, misalnya terjadi penyerahan barang, pembuatan akte. Contoh : Pajak Pertambahan Nilai (PPN); Bea Meterai; Bea Balik Nama.

#### **b. Pajak Menurut Sifatnya**

Menurut sifatnya, Pajak dibagi menjadi dua yaitu Pajak Subyektif dan Pajak Obyektif.

##### **1. Pajak Subyektif**

Pajak Subyektif adalah pajak yang memperhatikan pertama-tama keadaan pribadi Wajib Pajak untuk menetapkan pajaknya harus ditemukan alasan-alasan yang obyektif yang berhubungan erat dengan keadaan materialnya, yaitu yang disebut gaya pikul.

Sebagai contoh adalah Pajak Penghasilan orang pribadi, berhubungan antara pajak dan Wajib Pajak (subyek) adalah langsung, oleh karena besarnya pajak penghasilan yang harus dibayar tergantung pada besarnya gaya pikulnya. Pada pajak – pajak subyektif ini keadaan wajib pajak sangat mempengaruhi besar kecilnya jumlah pajak yang terutang.

##### **2. Pajak Obyektif**

Pajak Obyektif pertama-tama melihat kepada obyeknya baik itu berupa benda, dapat pula berupa keadaan, perbuatan atau

kemudian barulah dicari subyeknya (orang atau badan hukum) yang bersangkutan langsung dengan tidak mempersoalkan apakah subyek pajak ini berdomisili di Indonesia atau tidak.

### **c. Pajak Menurut Lembaga Pemungutannya**

Menurut Lembaga Pemungutannya, pajak dibagi menjadi dua yaitu Pajak Negara (Pajak Pusat) dan Pajak Daerah.

#### **a. Pajak Negara (Pajak Pusat)**

Pajak yang dipungut oleh Pemerintah Pusat yang penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Departemen Keuangan dan hasilnya akan digunakan untuk pembiayaan Rumah Tangga Negara pada umumnya.

Adapun Pajak Negara (Pajak Pusat) dipungut oleh Dirjen Pajak dan Dirjen Bea Cukai. Pajak yang dipungut oleh Dirjen Pajak : Pajak Penghasilan (PPH), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Meterai, Bea Lelang. Selain itu Pajak dipungut oleh Bea Cukai (Dirjen Bea Cukai).

#### **b. Pajak Daerah**

Pajak Daerah adalah Pajak – pajak yang dipungut oleh Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, pemungutannya berdasarkan pada Peraturan Daerah masing – masing dan hasilnya digunakan untuk pembiayaan Rumah Tangga Daerah masing – masing

Menurut Davey sebagaimana yang dikutip oleh Adrian Sutedi<sup>19</sup> Pajak Daerah ialah :

- (1) Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerahnya sendiri;
2. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional, tetapi pendapatn tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah;
3. Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat, tetapi pungutannya dibagihasilkan kepada pemerintah daerah.

Selanjutnya menurut Rochmat Sumitro Pajak Daerah ialah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra, seperti provinsi, kotapraja, kabupaten dan sebagainya. Sedangkan Sebagian merumuskannya sebagai: pajak negara yang diserahkan kepada daerah dan dinyatakan sebagai pajak daerah dengan undang-undang.<sup>20</sup>

Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pengertian Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*. (Bogor: Graha Indonesia, 2008), hal. 57.

<sup>20</sup> Rochmat Sumitro, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*. (Bogor: Graha Indonesia, 2008), hal.

Adapun pemungutan Pajak Daerah dilakukan oleh:

1) Provinsi

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009<sup>22</sup> tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah, kewenangan pemungutan pajak untuk pemerintah provinsi ada 5 (lima) yakni :

- (1) Pajak Kendaraan Bermotor (PKB);
- (2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB);
- (3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB);
- (4) Pajak Air Permukaan;
- (5) Pajak Rokok

2) Kabupaten

Sementara itu, dalam Pasal 2 ayat (2)<sup>23</sup> Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diberi kewenangan untuk memungut jenis pajak:

- (1) Pajak hotel;
- (2) Restoran;
- (3) Pajak hiburan;
- (4) Pajak reklame;
- (5) Pajak penerangan jalan;
- (6) Pajak mineral bukan logam dan batuan;
- (7) Pajak parkir;
- (8) Pajak air tanah
- (9) Pajak sarang burung walle

---

<sup>22</sup>Pasal 2 ayat (1)

<sup>23</sup>Pasal 2 ayat (2)

(10) Pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan; dan

(11) Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

### 3. Pajak Kendaraan bermotor

Pajak Kendaraan Bermotor atau yang disingkat PKB merupakan salah satu jenis pajak daerah provinsi. Pengertian pajak kendaraan bermotor menurut Pasal 1 angka 12 adalah pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor. Dalam arti pajak kendaraan bermotor merupakan pajak yang bersifat objektif, bergantung pada objek yang dikenakan pajak dan berada dalam kepemilikan dan/atau penguasaan wajib pajak.<sup>24</sup>

Subjek pajak kendaraan bermotor adalah orang pribadi atau badan yang memiliki dan/atau menguasai kendaraan bermotor.<sup>25</sup> Makna yang terkandung dalam pengertian memiliki dan/atau menguasai adalah sebagai berikut.

1. Subjek pajak memiliki kendaraan bermotor
2. Subjek pajak memiliki dan menguasai kendaraan bermotor; atau
3. Subjek pajak hanya menguasai dan tidak memiliki kendaraan bermotor.

Ketiga makna tersebut, harus tercermin dalam substansi pengertian wajib pajak kendaraan bermotor sehingga dapat dikenakan pajak kendaraan bermotor.

---

<sup>24</sup>UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

<sup>25</sup>UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Sementara itu, kendaraan bermotor menurut Pasal 1 (ayat) 13 UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah semua kendaraan beroda beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat, dan digerakkan oleh peralatan teknik berupa motor atau peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan, termasuk alat-alat berat dan alat-alat besar yang dalam operasinya menggunakan roda dan moto dan tidak melekat secara permanen serta kendaraan bermotor yang dioperasikan di air.

Walaupun ruang lingkup kendaraan bermotor sangat luas, tetapi Pasal 3 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah masih memberi peluang untuk dikecualikan sebagai kendaraan bermotor. Adapun kendaraan yang dikecualikan dari kendaraan bermotor adalah sebagai berikut.

- a. Kereta api;
- b. Kendaraan bermotor yang semata-mata digunakan untuk keperluan pertahanan dan keamanan negara;
- c. Kendaraan bermotor yang dimiliki dan/atau dikuasai kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbale balik dari lembaga-lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan pajak dari pemerintah; dan
- d. Objek pajak lainnya yang ditetapkan peraturan daerah.

Pengecualian sebagai kendaraan bermotor tidak terbatas karena dapat bertambah berdasarkan kebutuhan daerah yang diatur dengan peraturan daerah. Pengecualian sebagai kendaraan bermotor berarti tidak boleh dikenakan pajak. Jika pengecualian itu terlanggar, pejabat pajak telah melakukan pelanggaran hukum yang dapat dipersoalkan pada lembaga peradilan pajak.

Adapun pengertian wajib pajak kendaraan bermotor menurut Pasal 4 ayat (2) UU PDRD adalah orang pribadi atau badan yang memiliki kendaraan bermotor. Ketika dikaitkan Pasal 4 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan Pasal 4 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, ternyata terdapat perbedaan secara prinsipil. Perbedaannya adalah wajib pajak kendaraan bermotor hanya terbatas pada kepemilikan kendaraan bermotor atau kepemilikan dan menguasai kendaraan bermotor.

Apabila subjek pajak kendaraan bermotor hanya menguasai kendaraan bermotor (bukan sebagai pemilik kendaraan bermotor) berarti tidak termasuk ke dalam pengertian wajib pajak kendaraan bermotor dalam arti tidak dapat dikenakan pajak kendaraan bermotor.

Hal ini sesuai pendapat Marihot P. Siahaan<sup>26</sup> bahwa Pada Pajak Kendaraan Bermotor, Subjek Pajak adalah orang pribadi atau badan yang memiliki dan atau menguasai kendaraan bermotor. Sementara itu, yang menjadi wajib pajak adalah orang pribadi atau badan yang memiliki

---

<sup>26</sup> Siahaan, Marihot P. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. (Jakarta : Raja Grafindo Persada

kendaraan bermotor. Jika wajib pajak berupa badan, kewajiban perpajakan diwakili oleh pengurus atau kuasa badan tersebut. Dengan demikian, pada Pajak Kendaraan Bermotor subjek pajak sama dengan wajib pajak, yaitu orang atau badan yang memiliki atau menguasai kendaraan bermotor.

## **B. Pelayanan Publik**

### **1. Pengertian Pelayanan Publik**

Istilah pelayanan dalam bahasa Inggris adalah “service”.A.S Moenir<sup>27</sup>(2002:26-27) mendefinisikan “pelayanan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan tertentu dimana tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani atau dilayani, tergantung kepada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pengguna.”

Dalam beberapa literatur definisi pelayanan seringkali disamakan dengan jasa, hal ini serupa dengan yang diungkapkan oleh Kotler dalam Tjiptono Fandy<sup>28</sup> yang mendefinisikan pelayanan atau jasa, bahwa “Pelayanan atau jasa setiap tindakan atau perbuatan yang ditawarkan oleh setiap pihak lain yang pada dasarnya bersifat intangible (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan tertentu. Produksi jasa bisa berhubungan dengan produksi fisik maupun tidak”.

---

<sup>27</sup>A.S. Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*.(Jakarta: Bumi Aksara, 2002), hal. 27

<sup>28</sup>Tjiptono Fandy, *Manajemen Pelayanan Publik*. (Jakarta: Andi Offset, 2000) hal. 6

Pelayanan publik dapat dilihat sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu pelayanan.<sup>29</sup>

Pelayanan publik dari sisi hukum diletakkan pada jaminan konstitusi, yaitu UUD 1945 sebagai hukum dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:<sup>30</sup>

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dalam pemerintahan”

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dijelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administratif oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>31</sup>

Pelayanan publik (*publik service*) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Pelayanan publik oleh birokrasi publik

---

<sup>29</sup>Sirajuddin dkk, 2011.*Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*, Malang: Setara Press. Hal. 12.

<sup>30</sup> Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*).<sup>32</sup>

Pelayanan publik merupakan bentuk pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat terhadap pemerintah. Teori ilmu administrasi mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan fungsi pelayanan kepada masyarakat.

Pelayanan publik juga diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan BUMN / Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>33</sup>

## **2. Pelayanan Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap (SAMSAT)**

Sistem Administrasi Manunggal di bawah Satu Atap yang disingkat dengan SAMSAT merupakan salah satu organisasi publik yang bertugas melayani masyarakat dalam pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Biaya Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), mutasi dan lain-lain. Salah satu tujuan pembentukan kantor bersama SAMSAT ini adalah untuk memudahkan pelaksanaan pemungutan pajak kendaraan bermotor (PKB) serta untuk memberikan kemudahan pelayanan kepada masyarakat

---

<sup>32</sup>Hardiyansyah, 2011. *Kualitas Pelayanan Publik, Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*. Yogyakarta: Gava Media. Hal. 15.

<sup>33</sup> Joko Widodo, *Good Governance telaah dari dimensi: Akuntabilitas dan control Birokrasi*

dalam hal pengurusan registrasi kendaraan bermotor, pembayaran pajak, dan sumbangan wajib dana kecelakaan lalu lintas jalan (SWDKLLJ).

Kantor Bersama SAMSAT sebagai organisasi pelayanan publik di dalamnya mencakup kegiatan pelayanan berbagai pajak bagi perorangan maupun organisasi. Arah kegiatan pelayanan adalah memberikan kepuasan kepada masyarakat dalam hal ini adalah wajib pajak. Seluruh kegiatan pelayanan pada Kantor SAMSAT diarahkan guna memberikan pelayanan kepada masyarakat yang secara langsung memberikan kontribusi pendapatan untuk mendukung kegiatan pembangunan.

Pola pelayanan satu atap diatur melalui kebijakan yang dikeluarkan oleh Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara (Menpan) melalui Surat Keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pelayanan Satu Atap antara lain disebutkan bahwa dalam menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan dan peluang, aparatur negara dalam hal ini dititik beratkan kepada aparatur pemerintah hendaknya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya, berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan, sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemberian pelayanan barang dan jasa.

Mekanisme pelayanan satu atap dilakukan dengan integrasi secara menyeluruh antara instansi-instansi yang terkait. Artinya terdapat suatu sistem yang menghubungkan atau yang mengkoneksikan instansi-instansi yang memiliki keterkaitan terhadap suatu pengurusan yang dibutuhkan

... Data-data yang dahulu telah terapat atau tersimpan sebagai

data base mengenai pengguna jasa atau pembuat dokumen lain telah terintegrasikan dan akan terkoneksi pada sistem ini. Sehingga berbagai layanan yang diperlukan akan mudah dan cepat serta murah untuk diselesaikan dengan hasil yang maksimal akurat serta minim kesalahan. Kemudian data yang diterima dari pengguna jasa tersebut akan masuk ke setiap instansi yang terkait.<sup>34</sup>

### C. Asas Pelayanan Publik

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya mendasari peraturan *konkrit* dan pelaksanaan hukum.<sup>35</sup> Setiap warga negara tidak akan pernah bisa menghindar dari hubungan dengan birokrasi pemerintah. Pada saat yang sama, birokrasi pemerintah adalah satu-satunya organisasi yang memiliki legitimasi untuk memaksakan berbagai peraturan dan kebijakan menyangkut masyarakat dan setiap warga negara.<sup>36</sup>

Itulah sebabnya pelayanan yang diberikan menuntut tanggung jawab yang tinggi. Agar tercapainya tujuan dalam mensejahterakan masyarakat maka pemberi pelayanan harus mempunyai asas pelayanan publik. Asas pelayanan publik dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, antara lain:

- a. Kepentingan umum

---

<sup>34</sup> Ratminto dan Winarsih Atik Septi, *Manajemen Pelayanan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005)

<sup>35</sup> Sirajuddin dkk, *Hukum Pelayanan Publik...* hlm. 21.

<sup>36</sup> ...

- b. Kepastian hukum
- c. Kesamaan hak
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban
- e. Keprofesionalan
- f. Partisipatif
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
- h. Keterbukaan
- i. Akuntabilitas
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
- k. Ketepatan waktu
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

Selanjutnya dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diatur mengenai kewajiban pemerintah dalam memberikan pelayanan diantaranya:

- a. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan
- b. Menyusun, menetapkan, dan mempublikasikan maklumat pelayanan
- c. Menempatkan pelaksana yang kompeten
- d. Menyediakan, sarana, prasarana dan atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai
- e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik

- g. Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik
- h. Memberikan pertanggungjawaban atas pelayanan yang diselenggarakan
- i. Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya
- j. Bertanggungjawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggaraan pelayanan publik
- k. Memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan
- l. Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **D. Karakteristik Kualitas Pelayanan**

Menurut Lovelock seperti yang dikutip oleh Tjiptono<sup>37</sup> pelayanan/jasa dapat diklasifikasikan berdasarkan lima kriteria, yaitu:

1. Berdasarkan sifat tindakan jasa,
2. Berdasarkan hubungan dengan pelanggan,

3. Berdasarkan tingkat *cutomization* dan *judgement* dalam penyampaian jasa,
4. Berdasarkan sifat permintaan dan penawaran jasa, dan
5. Berdasarkan metode penyampaian jasa.

Sedangkan menurut Moenir<sup>38</sup> bentuk-bentuk dari pelayanan tersebut terdiri dari:

1. Pelayanan dengan lisan.

Dalam pelayanan dengan lisan ini fungsi humas betul-betul diefektifkan sebagai kepanjangan tangan dari pemberian informasi kepada pelanggan. Dengan kata lain pelayanan lisan adalah komunikasi langsung kepada pelanggan.

2. Pelayanan dengan tulisan

Pelayanan dalam bentuk tulisan ini dilakukan berdasarkan pada jarak yang terlalu jauh antara pelanggan dengan produsen. Adapun pelayanan ini dapat digolongkan yaitu pelayanan berupa petunjuk dan pelayanan berupa reaksi tertulis atas permohonan.

3. Pelayanan dengan perbuatan

Adapun pelayanan yang dilakukan dengan perbuatan merupakan tindak lanjut dari suatu pekerjaan pada bagian pelayanan agar dapat beradaptasi langsung atau bertatap muka dengan pelanggan.

Berdasarkan hal tersebut Zeithaml, Berry dan Parasuraman seperti yang telah dikutip oleh Zulian Yamit<sup>39</sup> mengidentifikasikan bahwa terdapat lima dimensi karakteristik kualitas pelayanan diantaranya:

a) Keandalan (*reliability*)

Yaitu kemampuan dalam memberikan pelayanan dengan segera dan memuaskan serta sesuai dengan telah yang dijanjikan.

b) Daya tanggap (*responsiveness*)

Yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.

c) Jaminan (*assurance*)

Yaitu mencakup kemampuan, kesopanan dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko ataupun keraguraguan.

d) *Empathy*

Yaitu meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, dan perhatian dengan tulus terhadap kebutuhan pelanggan.

e) Bukti langsung (*tangibles*),

Yaitu meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.

## **E. Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik**

Kepuasan pelanggan merupakan hasil yang dirasakan oleh penerima jasa sebuah perusahaan yang sesuai dengan harapannya. Pengguna jasa (pelanggan) cenderung merasa puas apabila harapan pelanggan terpenuhi, dan merasa amat senang apabila harapan mereka terlampaui. Pelanggan yang puas cenderung tetap loyal lebih lama, membeli lebih banyak, kurang peka terhadap perubahan harga, dan pembicaraannya menguntungkan perusahaan.

Indikator kepuasan dalam sektor publik dapat merujuk pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat terdiri dari 14 unsur kepuasan yaitu sebagai berikut:

- a. Prosedur Pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;
- b. Persyaratan Pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya;
- c. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya);

- d. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
- e. Tanggungjawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
- f. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
- g. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan;
- h. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani;
- i. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati;
- j. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;
- k. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan;

- l. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- m. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan;
- n. Keamanan Pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan