

**PERBEDAAN KEBIJAKAN KANTOR BERSAMA SAMSAT I DAN
KANTOR BERSAMA SAMSAT II KOTA SURABAYA
DALAM MEMBERIKAN PELAYANAN**

Drs. Subroto, M.Si

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi “Panglima Sudirman” Surabaya

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the different policy applications of Integrated Under One Roof Administration System (Samsat) and its implementation which is related to the services towards the society as the owners of vehicles in Surabaya. In order that purpose can be realized, the witer conducted a comparative research between the implementation of the integrated instruction (Samsat) in 1993 with that of the integrated office (Samsat) in 1999 of Surabaya I and the integrated office of Surabaya II.

The results of the field research show that the work performance of Samsat in Surabaya is low. The lowest performance was in legalization of vehicle license, extention of motor vehicle license, and new vehicle and incoming mutation. The results also show that the work performance of Samsat I is lower than Samsat II.

Keywords: *Policy, Samsat, Service and Performance.*

PENDAHULUAN

Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan pendapatan daerah dari sektor pajak kendaraan bermotor maka perlu dijalin kerja sama antara aparat yang sangat berkentingan dengan kendaraan bermotor itu, terutama aparat pemungut pajak, aparat kepolisian dan aparat pemungut dana kecelakaan lalu lintas jalan. Semula pemungutan pajak terhadap pemilik kendaraan bermotor ditangani sendiri-sendiri di lokasi yang berbeda. Pemungutan pajak ditangani oleh aparat pemungut Pemerintah Propinsi (Dispenda Propinsi) dan pembayarannya dilakukan oleh Kantor Cabang Dispenda Propinsi, sedangkan pengeluaran Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNKB) ditangani oleh Kepolisian yang dicetak di Polres/Polresta masing-masing, dan asuransi dipungut oleh PT. AK. Jasa Raharja (JR). Dengan demikian terjadi tidak adanya keseragaman sistem pemungutan diseluruh wilayah Indonesia. Masa berlaku STNK lima tahun, tanpa mengadakan penelitian ulang setiap tahun, mengakibatkan kurang

menguntungkan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat terutama berkaitan dengan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini terjadi karena adanya peluang untuk melakukan jual beli di bawah tangan dengan blanko kwitansi yang lolos dari kewajiban membayar BBNKB, yang pada akhirnya menimbulkan kesulitan dalam pemungutan pajak tahunan kendaraan bermotor.

Di lain pihak, ketidak-seragaman sistem pemungutan dan administrasi dapat mengakibatkan pula pelarian-pelarian pembayaran pajak ke daerah yang tidak mengadakan penelitian ulang setiap tahun. Dengan berkurangnya wajib pajak yang tidak mendaftar ulang, maka akan berpengaruh terhadap penerimaan daerah (PAD). Sedangkan sumber pendapatan dari PAD yang paling besar adalah dari Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga sebagai salah satu penunjang pembangunan nasional.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat serta meningkatkan pendapatan daerah khususnya dari pajak kendaraan bermotor, maka dikeluarkanlah Surat Keputusan Bersama Menhankam/Pangab, Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor Kep/13/XII, Nomor Kep.1693/MK/IV/12/1979 dan Nomor 311 tahun 1976, kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 16 tahun 1977, tentang Pelaksanaan Sistem Administrasi Manunggal Dibawah Satu Atap (*one line one roof operational*), yang berlaku di seluruh Indonesia.

Dengan demikian urusan surat-surat dan pemenuhan kewajiban-kewajiban yang berkaitan dengan pemilikan kendaraan bermotor akan jauh lebih sederhana. Hal ini sebenarnya telah lama menjadi harapan pemerintah maupun seluruh masyarakat pemilik kendaraan bermotor, baik dalam rangka usaha peningkatan pendapatan daerah maupun peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Pada tanggal 15 Oktober 1999 Instruksi tersebut disempurnakan lagi dengan Instruksi Bersama dari Menteri Pertahanan dan Keamanan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor: INS/03/M/X/1999, Nomor 29 tahun 1999 dan Nomor 6/IMK.014/1999, tentang Pelaksanaan Sistem Administrasi Manunggal Dibawah Satu Atap dalam penerbitan STNKB, Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (TNKB), Tanda Coba Kendaraan bermotor dan Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor serta Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLLJ), yaitu tentang adanya perampingan/pemotongan mekanisme pelayanan menjadi dua loket. Adapun masa berlaku STNKB tetap lima (5) tahun dan masa berlaku pajak 1 tahun. Kebijakan baru ini diterapkan pada Kantor Bersama Samsat Surabaya II di Jalan Ketintang Seraten Surabaya, dan baru diterapkan mulai tanggal 1 April 2000.

Berdasarkan kedua kebijakan Sistem Administrasi Manunggal Dibawah Satu Atap (Samsat) yang dipergunakan sebagai dasar dalam sistem pelayanan publik bagi masyarakat pemilik kendaraan bermotor, yang melibatkan (3) tiga unsur utama yaitu

unsur Kepolisian, Dinas Pendapatan Daerah Propinsi (Dispenda), dan unsur Jasa Raharja, maka sangat dimungkinkan akan terdapat permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaan kebijakan Samsat tersebut. Untuk itu permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah, bagaimana perbedaan penerapan kebijakan Sistem Administrasi Manunggal Dibawah Satu Atap yang terjadi antara Kantor Bersama Samsat I dan Kantor Bersama Samsat II dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat pemilik kendaraan bermotor di Wilayah Kota Surabaya?

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis perbedaan penerapan kebijakan Sistem Administrasi Manunggal Dibawah Satu Atap beserta implikasi dari adanya perbedaan tersebut dalam kaitannya dengan pelayanan kepada masyarakat pemilik kendaraan bermotor di Wilayah Kota Surabaya. Agar tujuan ini dapat dicapai maka akan dilakukan pengamatan dengan membandingkan pelaksanaan Instruksi Bersama (Samsat) tahun 1993 dengan Instruksi Bersama (Samsat) tahun 1999 pada Kantor Bersama Samsat Surabaya I dan Kantor Bersama Samsat Surabaya II.

LANDASAN TEORI

Kebijakan Publik

Dunn (1994:32) menyatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku untuk memecahkan suatu masalah tertentu. Selanjutnya, kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu kebijakan yang diambil untuk mengatasi masalah-masalah publik. Sedangkan yang dimaksud dengan masalah publik menurut Islami (1994: 34) adalah kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan yang tidak dapat dipenuhi atau diatasi secara pribadi.

Pengertian kebijakan publik berkaitan dengan pembuat kebijakan yang tidak lain adalah pemerintah sebagai pemegang otorisasi publik. Nampak bahwa kebijakan publik adalah suatu kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah publik. Dengan kata lain kebijakan publik adalah merupakan salah satu bentuk pengalokasian nilai-nilai secara paksa oleh pemerintah kepada seluruh masyarakat.

Implementasi Kebijakan Publik

Kajian tentang kebijakan yang dikeluarkan pemerintah mencakup perencanaan, perumusan dan pelaksanaan. Kebijakan pemerintah ini tidak hanya dirumuskan,

diformulasikan dalam suatu keputusan, melainkan perlu diwujudkan dan diimplementasikan kedalam aktivitas, proses yang nyata untuk mencapai hasil atau tujuan yang diinginkan baik oleh pemerintah maupun masyarakat.

Tahap implementasi ini sepenuhnya dikelola oleh pengambil kebijakan. Setelah kebijakan dibuat dan memperoleh legitimasi maka dilakukan implementasi kesepakatan-kesepakatan seperti apa yang tertuang dalam kebijakan tersebut.

Edward III (1980:54) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tahapan dalam proses kebijakan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijakan dan hasil yang ditimbulkan oleh kebijakan itu. Model implementasinya adalah dengan mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi proses dan kinerja implementasi yaitu:

1. Komunikasi, yaitu merupakan proses penyampaian informasi atau proses pengiriman informasi yang berupa perintah dan arahan pelaksanaan program kepada para pelaksana.
2. Sumber daya, yaitu merupakan faktor yang berpengaruh langsung terhadap efektifitas pelaksanaan kebijakan.
3. Disposisi/sikap pelaksana, adalah kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.
4. Struktur birokrasi, adalah merupakan struktur birokrasi yang meliputi karakteristik, norma dan pola hubungan yang potensial maupun aktual.

Formulasi implementasi kebijakan instruksi bersama tahun 1993 dan surat keputusan bersama tahun 1999 adalah sebagai berikut:

Komunikasi

Dalam rangka implementasi dilakukan sosialisasi dan koordinasi yang meliputi:

- a) Koordinasi dengan instansi terkait dengan cara mengadakan rapat tim Pembina Kantor Bersama Samsat Tingkat I Jawa Timur yang terdiri dari tiga (3) instansi terkait (Polri, Jasa Raharja dan Dispenda Propinsi).
- b) Koordinasi antar petugas dari instansi terkait (Polri, PT. Jasa Raharja dan Dispenda Propinsi) dalam tata cara melayani wajib pajak.
- c) Membuat pengumuman tentang persyaratan pendaftaran (kendaraan baru, mutasi masuk, pengesahan setiap tahun, perpanjangan setiap 5 tahun) baik melalui telepon yang disebut dengan Halo Samsat, maupun melalui papan pengumuman yang ditempatkan yang mudah dilihat oleh wajib pajak/masyarakat (di loket penyediaan formulir).

Sumber Daya

Setiap melaksanakan kebijakan pasti melibatkan sumber daya yang cukup besar terutama melibatkan para pelaksana. Yang dimaksud adalah adalah para petugas pelayanan pada

kantor Bersama Samsat harus yang berkualitas, yakni mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Namun bekal kemampuan saja tidak cukup untuk dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawab secara efektif, akan tetapi juga perlu adanya kemauan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab tersebut.

Disposisi/Sikap Pelaksana

Sebagai ujung tombak pelayanan, maka perlu diberikan pembekalan tentang etika pelayanan yang baik, dengan harapan dapat melayani dengan baik, ramah, jujur dan bertanggung jawab, sehingga wajib pajak puas, merasa dilayani dengan sebaik-baiknya.

Struktur Birokrasi

Lembaga Kantor Bersama Samsat terdiri dari tiga instansi (Polri, PT. Jasa Raharja dan Dispenda Propinsi), dimana dalam pelaksanaan operasionalnya mengacu pada Instruksi Bersama/Surat keputusan dari Menhankam, Menteri Keuangan, dan Menteri Dalam Negeri. Yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan operasional pelayanan adalah Kepala Satuan Lalu Lintas (Kasatlantas) sebagai koordinator Samsat (Surat Keputusan Bersama tahun 1993 maupun Surat Keputusan Bersama tahun 1999). Apabila berhalangan hadir diwakilkan kepada Unit Pelaksana Teknis (Kepala Unit) dari personil Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Timur. Ketiga instansi tersebut dalam memberikan pelayanan dengan mekanisme pelayanan mengacu pada Surat Keputusan Bersama Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah dan Direktur Utama PT. Jasa Raharja (Persero). Lembaga ini (KB. Samsat) berfungsi melayani masyarakat (wajib pajak) yang akan menentukan keberhasilan maupun kegagalan dari implementasi kebijakan.

Ariyadi (1998:8) menyatakan bahwa layanan dapat dikatakan sebagai aktifitas yang berlangsung berurutan dan dapat diukur dari segi penggunaan waktu. Pengukuran waktu ini penting karena dari pengukuran waktu yang berulang-ulang dapat diambil waktu rata-rata yang diperlukan dalam menyelesaikan suatu rangkaian aktifitas (proses) dan menjadi standar.

Thoha (1998:119) menyatakan bahwa untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik, maka peran birokrasi publik harus mengubah posisi dari peran yang selama ini dilakukan. Peranan yang selama ini suka mengatur dan minta dilayani harus diubah menjadi suka melayani, suka mendengarkan tuntutan, kebutuhan dan harapan-harapan masyarakat. Dari yang suka menekankan kekuasaan mau tidak mau harus diubah menjadi fleksibel kolaboratif, *alignment* dan biologis dan cara yang sloganis diubah menjadi cara-cara yang realistik, programis dan pragmatis.

Proses pemberdayaan masyarakat perlu ditingkatkan dengan menjalin kemitraan dan kolaborasi dengan masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat

haruslah dimulai dengan melakukan revitalisasi, restrukturisasi dan reformasi terhadap birokrasi pemerintah. Birokrasi publik harus memikirkan perampingan, penyederhanaan dan efisien mulai dari jumlah pegawai hingga kelembagaan organisasinya dan cara pelayanannya (sistem dan prosedur).

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif ekplanatif dengan pendekatan secara kualitatif. Penelitian deskriptif eksplanatif ini tidak hanya sekedar menggambarkan realitas yang diteliti, tetapi penelitian ini sampai pada interpretasi. Oleh karena itu, dalam penelitian ini konsep-konsep yang dipilih bukan untuk diuji, tetapi dipergunakan sebagai alat bantu untuk menginterpretasikan hakekat suatu gejala atau realitas yang diteliti.

Untuk selanjutnya dalam proses analisis datanya, data yang berhasil dikumpulkan akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif, yaitu metode analisis data berupa uraian kalimat dan laporan dan akhirnya diambil suatu kesimpulan. Dalam analisisnya, data yang dikumpulkan akan digambarkan, diuraikan serta diinterpretasikan dengan menggunakan uraian kata-kata atau kalimat yang mudah dibaca dan dipahami.

Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, dengan demikian laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut. Data berasal dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumen pribadi, catatan atau memo dan dokumen resmi lainnya. Penulisan laporan dan analisis data dilakukan dalam bentuk aslinya.

HASIL PENELITIAN

Analisis Standar Penilaian Kinerja KB Samsat Di Surabaya

Analisis dalam penelitian ini adalah tentang kinerja masing-masing Samsat. Pentingnya mengukur kinerja untuk masing-masing Samsat ini adalah untuk mengetahui sejauh mana dampak dari kebijakan yang telah diimplementasikan dengan melakukan berbagai penyederhanaan dan penghapusan struktur organisasi, persyaratan serta sistem dan prosedur Samsat. Untuk mengukur tingkat kinerja masing-masing Samsat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. Menentukan standar waktu untuk masing-masing jenis proses, yang terdiri dari 4 jenis proses, yaitu penetapan, pembayaran, cetak TPP, dan pengesahan STNK atau pencetakan STNK. Alokasi waktu untuk masing-masing proses ditentukan dalam 5 menit. Besarnya standar waktu ini, diperoleh dari hasil kesepakatan antara tim

- pembina Samsat Jawa Timur yang berdasarkan atas penelitian, beban tugas pelaksana dan pengalaman di lapangan saat ini.
- b. Menghitung jumlah data kendaraan yang dikelompokkan berdasarkan interval waktu, terdiri dari 5 kelompok, yaitu 1-5, 6-10, 11-15, 16-20 dan 20- ke atas. Masing-masing kelompok interval waktu ini dalam satuan menit, sedangkan jumlah kendaraan diperoleh dari hasil proses komputer Samsat.
 - c. Menghitung prosentase untuk masing-masing kelompok interval waktu dengan cara membagi jumlah total kendaraan setiap kelompok dengan jumlah total kendaraan yang diproses dikalikan 100. Cara ini dilakukan karena jumlah kendaraan untuk sampel penelitian antara Samsat Surabaya I dan Samsat Surabaya II jumlahnya tidak sama, sehingga akan kesulitan untuk melakukan perhitungan kinerja. Dengan menggunakan prosentase ini diharapkan dapat menunjukkan proporsi jumlah kendaraan yang diproses mendekati nilai waktu standar atau tidak.
 - d. Membandingkan prosentase kelompok interval waktu 0-5 yang merupakan representasi dari nilai waktu standar. Dengan perkataan lain, semakin banyak prosentase hasil proses dalam kolom interval waktu 0-5, maka semakin baik kinerja Samsat yang bersangkutan. Sebaliknya semakin sedikit prosentase hasil proses dalam kolom interval waktu 0-5 maka semakin tidak baik kinerja Samsat yang bersangkutan.
 - e. Menentukan kriteria kinerja Samsat, yang didasarkan atas prosentase hasil proses dalam kolom interval waktu 0-5 menit, sebagai berikut:

Tabel 1
Standar Kinerja KB Samsat

No	Waktu Proses/Waktu Standar	Kinerja Samsat
1	80 % - 100 %	Sangat Tinggi
2	50 % - 79 %	Tinggi
3	30 % - 49 %	Rendah
4	30 % <	Sangat Rendah

Sumber: KB Samsat Surabaya I dan KB Samsat Surabaya II (2004)

Analisis Komparatif Terhadap Kinerja KB Samsat Surabaya

Dengan berpedoman pada ketentuan standar penilaian kinerja KB. Samsat di atas, maka kinerja masing-masing Kantor Bersama Samsat dapat ditentukan. Adapun jenis pelayanan yang akan diukur kinerjanya adalah terdiri dari:

- 1) Pengesahan STNKB setiap tahun.
- 2) Perpanjangan STNKB selama 5 (lima) tahun.
- 3) Kendaraan baru dan mutasi masuk.

Uraian dan analisis selengkapnya untuk masing-masing ketiga jenis pelayanan tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

Pengesahan STNKB Setiap Tahun

Hasil pengolahan data jenis pelayanan pengesahan STNKB setiap tahun, disajikan dalam berikut;

Tabel 2
Kinerja Masing-Masing Samsat Surabaya
Jenis Pelayanan: Pengesahan STNK Setiap Tahun

Jenis Proses	Standar Waktu (menit)	Kendaraan Yang Diproses Dalam Interval Waktu					Jumlah
		0 – 5	6 - 10	11-15	16 - 20	20 >	
SAMSAT I							
1. Penetapan	5	1.601	683	209	209	26	2.524
2. Pembayaran	5	80	276	387	393	1.110	2.246
3. Cetak TPP	5	815	423	251	228	329	2.046
4. Cetak STNK	5	778	92	31	15	922	1.858
Jumlah	20	3.294	1.474	878	662	2.366	8.674
Prosentase	-	37,98	16,99	10,12	7,63	27,28	100,00
SAMSAT II							
1. Penetapan	5	1.243	324	92	28	10	1.697
2. Pembayaran	5	442	325	196	135	363	1.461
3. Cetak TPP	5	755	422	164	56	20	1.417
4. Cetak STNK	5	334	200	215	205	297	1.251
Jumlah	20	2.774	1.271	667	424	690	5.820
Prosentase	-	41,61	21,82	11,45	7,28	11,84	100,00

Sumber: Data Komputer KB. Samsat Surabaya I dan KB. Samsat Surabaya II (2004)

Tabel di atas menggambarkan kinerja Samsat untuk jenis pelayanan pengesahan STNKB setiap tahun. Standar waktu yang ditentukan untuk setiap jenis proses adalah 5 (lima) menit. Total waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pengesahan 1 (satu) lembar STNKB adalah selama 20 menit. Kinerja Samsat untuk pelayanan pengesahan STNKB setiap tahun, dapat dihitung sebagai berikut:

Kinerja Samsat I

- Interval waktu 0 - 5 menit 3.294 (37,98 %)
- Interval waktu 6 - 10 menit 1.474 (16,99 %)
- Interval waktu 11 - 15 menit 878 (10,12 %)
- Interval waktu 16 - 20 menit 662 (07,63 %)

- Interval waktu 21 menit keatas 2.366 (27,28 %)
- Total kendaraan hasil proses 8.674 (100,00 %)

Jumlah kendaraan yang berhasil diproses sesuai dengan waktu standar adalah sebanyak 3.294 kendaraan atau 37,98%, yang berarti terdapat 5.380 atau 62,02% kendaraan lainnya melebihi dari standar waktu yang ditentukan, sehingga secara keseluruhan berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan maka kinerja Samsat Surabaya I termasuk kategori Samsat yang kinerjanya rendah. Apabila dirinci berdasarkan jenis proses, maka waktu yang paling lama adalah proses pembayaran (PKB, BBN-KB, SWDKLLJ), disusul dengan proses pengesahan STNK.

Kinerja Samsat II

- Interval waktu 0 - 5 menit 2.774 (47,61 %)
- Interval waktu 6 - 10 menit 1.271 (21,82 %)
- Interval waktu 11 - 15 menit 667 (11,45 %)
- Interval waktu 16 - 20 menit 424 (07,28 %)
- Interval waktu 21 menit keatas 297 (11,84 %)
- Total kendaraan hasil proses 5.282 (100,00 %)

Jumlah kendaraan yang berhasil diproses sesuai dengan waktu standar adalah sebanyak 2.774 kendaraan atau 47,61%, yang berarti terdapat 3.052 atau 52,39% kendaraan lainnya melebihi dari standar waktu yang ditentukan, sehingga secara keseluruhan berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan maka kinerja Samsat Surabaya II dapat dikelompokkan kedalam kategori Samsat yang kinerjanya rendah. Apabila dirinci berdasarkan jenis proses, maka waktu yang paling lama adalah proses pengesahan STNKB, kemudian pembayaran (PKB, BBN-KB, SWDKLLJ).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja Samsat Surabaya I dan II untuk pelayanan pengesahan STNKB setiap tahun mempunyai kinerja sama-sama rendah, namun bila dibandingkan antara kinerja Samsat Surabaya I dan kinerja Samsat Surabaya II maka akan terlihat bahwa kinerja Samsat Surabaya II lebih baik dari kinerja Samsat Surabaya I. Jenis proses yang paling lama memerlukan waktu penyelesaian antar kedua Samsat di atas menunjukkan pola yang berbeda, untuk Samsat Surabaya I berada pada loket proses pembayaran, sedangkan untuk Samsat Surabaya II berada pada loket pengesahan STNK. Apabila dihubungkan dengan kewenangan instansi dan petugas pelaksana, maka untuk Samsat Surabaya I dari Dispenda Propinsi, sedangkan untuk Samsat Surabaya II dari Kepolisian.

Perpanjangan STNK Setelah 5 Tahun

Hasil pengolahan data jenis pelayanan perpanjangan STNK setelah 5 tahun, disajikan dalam tabel berikut;

Tabel 3
Kinerja Masing-Masing Samsat Surabaya
Jenis Pelayanan: Perpanjangan STNK Selama 5 Tahun

Jenis Proses	Standart Waktu (menit)	Kendaraan Yang Di Proses Dalam Interval Waktu					Jumlah
		0 – 5	6 - 10	11-15	16 - 20	20 >	
SAMSAT I							
1. Penetapan	5	75	60	55	44	73	307
2. Pembayaran	5	9	23	36	26	125	219
3. Cetak TPP	5	61	34	37	26	61	219
4. Cetak STNK	5	43	8	4	3	33	91
Jumlah	20	188	125	132	99	292	836
Prosentase	-	42,46	20,73	12,72	9,63	15,16	100,00
SAMSAT II							
1. Penetapan	5	104	48	16	7	6	181
2. Pembayaran	5	42	22	21	18	38	141
3. Cetak TPP	5	64	44	15	8	4	135
4. Cetak STNK	5	28	5	21	24	29	117
Jumlah	20	238	119	105	57	87	574
Prosentase	-	41,46	20,73	12,72	9,93	45,16	100,00

Sumber: Data Komputer KB. Samsat Surabaya I dan KB. Samsat Surabaya II (2004)

Tabel 3 menggambarkan kinerja Samsat untuk jenis pelayanan perpanjangan STNK selama 5 tahun. Standar waktu yang ditentukan untuk setiap jenis proses adalah 5 (lima) menit. Total waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pengesahan 1 (satu) lembar STNKB adalah selama 20 menit. Kinerja Samsat untuk jenis pelayanan perpanjangan STNK selama 5 tahun, dapat dihitung sebagai berikut:

Kinerja Samsat I

- Interval waktu 0 - 5 menit 188 (22,49 %)
- Interval waktu 6 - 10 menit 125 (14,59 %)
- Interval waktu 11 - 15 menit 832 (15,79 %)
- Interval waktu 16 - 20 menit 99 (11,84 %)
- Interval waktu 21 menit keatas 391 (34,93 %)
- Total kendaraan hasil proses 836 (100,00 %)

Jumlah kendaraan yang berhasil diproses sesuai dengan waktu standar adalah sebanyak 188 kendaraan atau 22,49%, yang berarti terdapat 648 atau 77,51% kendaraan lainnya melebihi dari standar waktu yang ditentukan, sehingga secara keseluruhan berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan maka kinerja Samsat Surabaya I termasuk kategori Samsat yang kinerjanya sangat rendah. Apabila dirinci berdasarkan jenis proses, maka waktu yang paling lama adalah proses pembayaran (PKB, BBN-KB, SWDKLLJ), disusul dengan proses penetapan STNKB.

Kinerja Samsat II

- Interval waktu 0 - 5 menit 238 (41,46 %)
- Interval waktu 6 - 10 menit 119 (20,73 %)
- Interval waktu 11 - 15 menit 105 (12,72 %)
- Interval waktu 16 - 20 menit 57 (09,93 %)
- Interval waktu 21 menit keatas 87 (15,16 %)
- Total kendaraan hasil proses 574 (100,00 %)

Jumlah kendaraan yang berhasil diproses sesuai dengan waktu standar adalah sebanyak 238 kendaraan atau 41,46%, yang berarti terdapat 336 atau 58,54% kendaraan lainnya melebihi dari standar waktu yang ditentukan, sehingga secara keseluruhan berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan maka kinerja Samsat Surabaya II dapat dikelompokkan kedalam kategori Samsat yang kinerjanya rendah. Apabila dirinci berdasarkan jenis proses, maka waktu yang paling lama (di atas 20 menit) berada pada proses pencetakan STNKB, disusul dengan pembayaran (PKB, BBN-KB, SWDKLLJ).

Secara keseluruhan kinerja untuk pelayanan perpanjangan STNK setelah 5 tahun untuk Samsat Surabaya I termasuk dalam kategori Samsat yang kinerjanya sangat rendah, sedangkan untuk Samsat Surabaya II termasuk dalam kategori Samsat yang kinerjanya rendah. Hasil perbandingan tersebut mencerminkan bahwa kinerja Samsat Surabaya II satu tingkat lebih baik dari kinerja Samsat Surabaya I. Apabila dirinci, maka Jenis proses yang paling lama memerlukan waktu penyelesaian antar kedua Samsat diatas menunjukkan pola yang berbeda. Untuk Samsat Surabaya I berada pada proses pembayaran, sedangkan untuk Samsat Surabaya II berada pada loket pencetakan STNKB. Apabila dihubungkan dengan kewenangan instansi dan petugas pelaksana, maka untuk Samsat Surabaya I dari Dispenda Propinsi, sedang untuk Samsat Surabaya II dari Kepolisian.

Kendaraan Baru Dan Mutasi Masuk

Hasil pengolahan data untuk jenis pelayanan kendaraan baru dan mutasi masuk, disajikan dalam tabel 4.

Tabel 4
Kinerja Masing-Masing Samsat Kota Surabaya
Jenis Pelayanan: Kendaraan Baru Dan Mutasi Masuk

Jenis Proses	Standar Waktu (menit)	Kendaraan Yang Diproses Dalam Interval Waktu					Jumlah
		0 – 5	6 - 10	11-15	16 - 20	20 >	
SAMSAT I							
1. Penetapan	5	93	30	33	19	146	321
2. Pembayaran	5	16	18	24	17	128	203
3. Cetak TPP	5	38	39	27	13	55	172
4. Cetak STNK	5	52	14	3	3	23	95
Jumlah	20	99	101	87	52	352	
Prosentase	-	12,11	19,88	12,42	9,01	46,58	100,00
SAMSAT II							
1. Penetapan	5	23	31	19	9	79	161
2. Pembayaran	5	3	8	8	14	52	85
3. Cetak TPP	5	8	19	7	3	8	45
4. Cetak STNK	5	5	19	6	3	11	31
Jumlah	20	39	64	40	29	150	322
Prosentase	-	12,11	19,88	12,42	9,0	46,58	100,00

Sumber: Data Komputer KB. Samsat Surabaya I dan KB. Samsat Surabaya II (2004)

Tabel di atas menggambarkan kinerja Samsat untuk jenis pelayanan kendaraan baru dan mutasi masuk. Standar waktu yang ditentukan untuk setiap jenis proses adalah 5 (lima) menit. Total waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pengesahan 1 (satu) lembar STNKB adalah selama 20 menit. Kinerja Samsat untuk jenis pelayanan kendaraan baru dan mutasi masuk, dapat dihitung sebagai berikut:

Kinerja Samsat I

- Interval waktu 0 - 5 menit 199 (25,16 %)
- Interval waktu 6 - 10 menit 101 (12,77 %)
- Interval waktu 11 - 15 menit 87 (11,00 %)
- Interval waktu 16 - 20 menit 52 (06,57 %)
- Interval waktu 21 menit keatas 352 (44,50 %)
- Total kendaraan hasil proses 791 (100,00 %)

Jumlah kendaraan yang berhasil diproses sesuai dengan waktu standar adalah sebanyak 199 kendaraan atau 25,16%, yang berarti terdapat 592 atau 74,84% kendaraan lainnya melebihi dari standar waktu yang ditentukan, sehingga secara keseluruhan berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan maka kinerja Samsat Surabaya I termasuk kategori Samsat

yang kinerjanya sangat rendah. Apabila dirinci berdasarkan jenis proses, maka waktu yang paling lama adalah proses penetapan (PKB, BBN-KB, SWDKLLJ), kemudian proses pembayaran (PKB, BBN-KB, SWDKLLJ).

Kinerja Samsat II

- Interval waktu 0 - 5 menit 39 (12,11 %)
- Interval waktu 6 - 10 menit 64 (19,88 %)
- Interval waktu 11 - 15 menit 40 (12,42 %)
- Interval waktu 16 - 20 menit 29 (09,01 %)
- Interval waktu 21 menit keatas 150 (46,58 %)
- Total kendaraan hasil proses 322 (100,00 %)

Jumlah kendaraan yang berhasil diproses sesuai dengan waktu standar adalah sebanyak 39 kendaraan atau 12,11%, yang berarti terdapat 283 atau 87,89% kendaraan lainnya melebihi dari standar waktu yang ditentukan, sehingga secara keseluruhan berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan maka kinerja Samsat Surabaya II dapat dikelompokkan kedalam kategori Samsat yang kinerjanya sangat rendah. Apabila dirinci berdasarkan jenis proses, maka waktu yang paling lama (di atas 20 menit) berada pada proses penetapan (PKB, BBN-KB, SWDKLLJ), kemudian proses pembayaran (PKB, BBN-KB, SWDKLLJ).

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kinerja Samsat Surabaya I dan II untuk pelayanan kendaraan baru dan mutasi masuk mempunyai kinerja yang sama, yaitu sangat rendah. Jenis proses yang paling lama memerlukan waktu penyelesaian (di atas 20 menit) menunjukkan pola yang sama, yaitu berada pada proses penetapan (PKB, BBN-KB, SWDKLLJ), kemudian proses pembayaran (PKB, BBN-KB, SWDKLLJ). Apabila dihubungkan dengan kewenangan instansi dan petugas pelaksana, maka kedua proses tersebut dibawah kewenangan Dipenda Propinsi, yang berarti juga petugas pelaksana berasal dari Dipenda Propinsi.

PEMBAHASAN

Kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu rangkaian tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah publik. Nampak bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah publik. Atau dengan kata lain kebijakan publik merupakan salah satu bentuk pengalokasian nilai-nilai secara paksa oleh pemerintah kepada seluruh masyarakat. Kebijakan pemerintah ini tidak hanya dirumuskan, diformulasikan kedalam suatu bentuk keputusan, melainkan perlu diwujudkan dan diimplementasikan kedalam aktivitas, proses yang nyata untuk mencapai hasil atau tujuan yang diinginkan baik oleh pemerintah maupun masyarakat.

Tahap implementasi atau pelaksanaan sepenuhnya dikelola oleh pengambil kebijakan setelah kebijakan yang dibuat memperoleh legitimasi dari para aktor lain melalui proses panjang dan alat dari perumusan masalah hingga penentuan alternatif yang terbaik maka dilakukan pelaksanaan/implementasi kesepakatan-kesepakatan seperti apa yang tertuang dalam kebijakan tersebut.

Setiap melaksanakan kebijakan pasti melibatkan sumber daya yang cukup besar terutama melibatkan para pelaksana. Para pelaksana adalah para petugas pelayanan pada Kantor Bersama Samsat. Para pelaksana tersebut harus yang berkualitas. Dapat dikatakan berkualitas manakala mereka mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kewenangan dan tanggung-jawab yang diberikan kepadanya. Kemampuan untuk melaksanakan kewenangan dan tanggung-jawab yang diberikan hanya dapat dicapai manakala mereka mempunyai bekal pendidikan, latihan dan pengalaman yang cukup memadai untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diberikan. Kemampuan pada dasarnya adalah ilmu pengetahuan, pengalaman dan keterampilan. Namun demikian bekal kemampuan saja tidak cukup untuk dapat melaksanakan tugas dan tanggung-jawab secara efektif, akan tetapi perlu adanya kemauan untuk melaksanakan tugas dan tanggung-jawab. Karena Kantor Bersama Samsat merupakan ujung tombak pelayanan, maka kemampuan sumberdaya manusia yang berkualitas sangat dibutuhkan. Karena ujung tombak pelayanan berada pada Kantor Bersama Samsat, maka semua pelaksana pelayanan yang akan ditempatkan pada bagian pelayanan perlu diberikan pembekalan tentang etika pelayanan yang baik, dengan demikian diharapkan mereka dapat melayani dengan baik, ramah, jujur dan bertanggung jawab, sehingga wajib pajak puas, merasa dilayani dengan sebaik-baiknya.

Kebijakan negara pasti akan melibatkan pemerintah dan masyarakat baik secara langsung ataupun tidak langsung. Disamping itu kebijakan negara akan menentukan nasib banyak orang yang memiliki kepentingan yang berbeda. Kebijakan negara melibatkan kepentingan banyak orang (*public interest*), baik yang terlibat langsung atau tidak. Apabila kepentingan negara dapat memenuhi tuntutan kepentingan umum dan mendapat dukungan serta sumber-sumber (*resources*) penting untuk menunjang tuntutan tersebut, maka kebijakan tersebut harus dibuat sesuai dengan kriteria kebutuhan dan kepentingan orang banyak dan perlu mendapatkan pengkajian yang cermat dan seksama dalam setiap tahapan. Dalam kebijakan negara (*public policy proses*), sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan tersebut antara lain mencakup; staf yang mempunyai keahlian dan kemampuan untuk bisa melaksanakan tugas, perintah, anjuran, atasan (pimpinan). Disamping itu harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki sesuai dengan tugas yang akan dikerjakannya, dana untuk membiayai operasionalisasi pelaksanaan kebijakan tersebut, informasi yang relevan dan cukup tentang bagaimana cara melaksanakan suatu kebijakan dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan

tersebut. Hal ini dimaksudkan agar para pelaksana tidak keliru dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara melaksanakan suatu kebijakan tersebut. Informasi yang demikian ini penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat, agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Dengan mencermati kajian dan analisis kritis di atas, maka secara umum apabila dipandang dari aspek struktur organisasi Samsat, dapat dikatakan bahwa dengan adanya Instruksi Bersama Samsat tahun 1999 tentang perampingan loket dan penyederhanaan kelompok kerja (Pokja) dapat menimbulkan dampak positif terhadap pelayanan masyarakat. Sedangkan dilihat dari aspek persyaratan bahwa dengan adanya penyederhanaan dan penghapusan persyaratan didalam Insber Samsat tahun 1999 seharusnya dapat memberikan pengaruh positif terhadap masyarakat, karena mengurangi beban masyarakat dalam pengeluaran biaya, sehingga Insber tersebut dapat dikatakan lebih efektif dan lebih efisien daripada Insber Samsat tahun 1993. Namun, kenyataan di lapangan, sikap petugas dan penampilan masih acuh tak acuh, serta pungutan-pungutan liar bertambah banyak, karena para petugas ditekan oleh atasannya dengan sistem setoran (*target*) dan nampaknya telah membudaya.

Adapun tanggapan masyarakat terhadap pelayanan para petugas berdasarkan hasil penelitian kepada wajib pajak bahwa Kantor Bersama Samsat Surabaya baik Kantor Bersama Samsat Surabaya I maupun Kantor Bersama Samsat Surabaya II masih belum ideal, belum sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat, karena waktu penyelesaian proses pengurusan masih banyak yang diatas standar. Meskipun pelayanan belum memuaskan tetapi untuk Kantor Bersama Samsat Surabaya II (Insber Samsat tahun 1999) masih lebih bagus dari pada Kantor Bersama Samsat Surabaya I (Insber Samsat tahun 1993).

KESIMPULAN DAN SARAN

Di dalam melaksanakan tugas pelayanan kepada masyarakat, penampilan para petugas KB. Samsat Surabaya II (Insber Samsat tahun 1999) mengalami peningkatan dari pada KB. Samsat Surabaya I (Insber Samsat tahun 1993), sehingga dapat dikatakan bahwa penampilan para petugas pada KB. Samsat Surabaya II lebih ramah dan lebih santun dari pada KB. Samsat Surabaya I, sehingga dapat disimpulkan bahwa pelayanan KB. Samsat yang mengacu pada Insber Samsat tahun 1999 membawa pengaruh positif terhadap penampilan para petugas.

Kalau dilihat dari hasil kinerja para petugas KB. Samsat, baik pada Kantor Bersama Samsat Surabaya II (Insber Samsat tahun 1999) maupun pada Kantor Bersama Samsat Surabaya I (Insber Samsat tahun 1993), keduanya mempunyai kinerja yang rendah.

Apabila dibandingkan, kinerja Kantor Bersama Samsat Surabaya II (Insber Samsat tahun 1999) lebih baik dari pada Kantor Bersama Samsat Surabaya I (Insber Samsat tahun 1993), sehingga dapat dikatakan bahwa kinerja pada KB. Samsat Surabaya I sangat rendah. Hal ini terjadi karena masih ada unsur muatan-muatan kepentingan pribadi/kelompok.

Insber Samsat tahun 1999 (KB. Samsat Surabaya II) dilihat dari struktur organisasi, persyaratan-persyaratan dan sikap para pelaksana mempunyai dampak yang positif, lebih efektif, efisien dalam memberikan pelayanan, tetapi di dalam penggunaan personil (SDM) tidak konsisiten karena tidak mencerminkan adanya perampingan, penyederhanaan tetapi yang ada pembengkakan penggunaan personil (SDM).

Walaupun sistem dan prosedur pelayanan pada Kantor Bersama Samsat sudah mengacu pada Instruksi Bersama Samsat tahun 1999, namun masih ditemukan sikap pelayanan para petugas kepada masyarakat yang tidak memuaskan sehingga belum sesuai dengan apa yang diharapkan. Oleh karena itu, ketiga instansi terkait di dalam Sistem Administrasi Manunggal Dibawah Satu Atap (SAMSAT) agar meningkatkan kualitas pelayanan yang lebih baik (mudah dan cepat) sebagai kompensasi kepada masyarakat yang sadar dalam melaksanakan kewajibannya sebagai pemilik kendaraan bermotor (membayar pajak, SWDKLLJ, Bea Administrasi dan TNKB).

Dalam rangka mengoptimalkan kinerja para petugas Samsat untuk meningkatkan kualitas kepuasan kepada mesyarakat disarankan agar masing-masing instansi yang terkait segera melakukan penyederhanaan, perampingan baik administrasi maupun mekanismenya, sehingga pelayanan sangat mudah dan tidak berbelit-belit sesuai dengan tujuan dari Insber Samsat yang baru (Insber Samsat tahun 1999), tidak saling mementingkan muatan-muatan untuk kepentingan-kepentingan pribadi/kelompok.

Agar masyarakat dapat dilayani secara lebih baik dan dapat memberikan kepuasan sesuai dengan target waktu yang diharapkan maka disarankan agar para pejabat pada Kantor Bersama Samsat selalu memonitor standar waktu penyelesaian lewat komputer, dimana program aplikasi telah disiapkan, sehingga dapat diketahui dari berkas wajib pajak merasa puas. Hal tersebut akan berpengaruh terhadap peningkatan pendapatan daerah dari sektor PKB dan BPNKB.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dimana telah disimpulkan bahwa kinerja pada Kantor Bersama Samsat Surabaya I (Insber Samsat tahun 1993) maupun Kantor Bersama Samsat Surabaya II (Insber Samsat tahun 1999) masih rendah, maka disarankan agar para petugas Samsat sebelum ditugaskan, diberikan suatu pembekalan tentang etika pelayanan yang baik dan kemampuan komputerisasi. Berdasarkan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa Insber Samsat tahun 1999 lebih bagus daripada Insber Samsat tahun 1993, maka disarankan agar Kantor Bersama Samsat

lainnya (termasuk KB. Surabaya I) agar segera menyesuaikan dengan melakukan penyempurnaan tata ruang mekanisme (*lay out*) yang mengacu pada Insber baru, sehingga sistem dan prosedur yang baru akan lebih transparan.

Insber Samsat tahun 1999 merupakan suatu instruksi tentang penyempurnaan dan perampingan serta penyederhanaan dari Insber Samsat tahun 1993, tetapi kenyataan di lapangan dalam hal penggunaan sumber daya pada Kantor Bersama Samsat Surabaya II mengalami pembengkakan. Oleh karena itu, disarankan agar penerapan Insber tahun 1999 dalam hal penggunaan sumber daya betul-betul diperhitungkan standar jumlah personil, jangan mengutamakan muatan-muatan yang mempunyai tujuan untuk kepentingan-kepentingan pribadi/sepihak. Masih banyak wajib pajak yang tidak puas terhadap pelayanan para petugas pada KB. Samsat baik mengenai sikap, penampilan, serta pungutan-pungutan liar yang memberatkan masyarakat, oleh karena itu disarankan agar pungutan-pungutan tersebut diminimalkan, dan pengawasan intern diperketat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ariadi, Endro Prapto. 1997. *Etika Pelayanan*. Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Timur.
- Dunn, William N. 1994. *Analisis Kebijakan Publik* (Penyunting Muhadjir Darwin). PT. Hadinata. Yogyakarta.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press. Washington DC.
- Islami, Irfan. 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Thoha, Miftah. 1999. *Menyoal Birokrasi Publik*. Balai Pustaka. Jakarta. 1999.
- Himpunan Peraturan tentang Instruksi Bersama Sistem Administrasi Manunggal Dibawah Satu Atap. 1992. Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Timur.
- Instruksi Bersama Menhankam, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Tahun 1999 Dalam Penerbitan STNKB, TNKB, TCKB dan Pemungutan PKB dan BPNKB. 1999. Tim Pembina Samsat Propinsi Jawa Timur.
- Keputusan Menpan No.81 Tahun 1993 tentang Peraturan Perundang-Undangan Pelayanan Umum. 1998.

Tim Pembina Samsat Jawa Timur. Naskah Bersama Gubernur, Kapolda dan Kepala Cabang Jasa Raharja (Persero) Jawa Timur Tahun 1994 dan Tahun 2000. Petunjuk Pelaksanaan Sistem dan Prosedur Kantor Bersama Samsat di Jawa Timur.

