

Inovasi Pelayanan Publik Setengah Hati: Studi Pelayanan Publik SAMSAT Kota Yogyakarta

Wasisto Raharjo Jati

Universitas Gadjah Mada, Jl. Sosio Yustisia Yogyakarta
e-mail: wasisto.raharjo@mail.ugm.ac.id

Abstract

Paradigm shift in public services to be more transparent, accountable, and participatory encountered many obstacles at its implementation. Constraints are not only coming from the government officials but also from the people who do not fully believe in the improvement efforts being taken by the government. Taking the example of One Stop Service (Samsat) in the city of Yogyakarta, this paper presents a portrait of public service delivery that is still full of practices that are inconsistent with the principles of new public management.

Key Words:

public service reform; brokering; minimal service

Abstrak

Pergeseran paradigma penyelenggaraan pelayanan publik menuju pola pelayanan yang lebih transparan, akuntabel dan partisipatif ternyata pada tataran implementasi menemui banyak kendala. Kendala tersebut tidak hanya berasal dari sisi aparat pemerintah namun juga dari sisi masyarakat yang belum sepenuhnya percaya terhadap upaya perbaikan yang tengah dilakukan pemerintah. Dengan mengambil contoh praktik pelayanan di Kantor Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap (Samsat) Kota Yogyakarta, paper ini menyajikan potret pelayanan publik yang masih sarat dengan praktik-praktik yang tidak sesuai dengan prinsip new public management.

Kata Kunci:

reformasi pelayanan publik; percaloan; pelayanan minimalis

Pendahuluan

Pola sentralisasi masih melekat dalam manajemen pelayanan publik masa kini. Hal tersebut tentunya menjadi sangat problematis dan dilematis mengingat diskursus inovasi penyelenggaraan pelayanan publik mulai banyak dipraktikkan di level daerah sebagai manifestasi mempublikasikan pelayanan publik yang

efisien, efektif, dan demokratis. Proses transisi reformasi pelayanan publik yang masih berjalan lambat dan setengah – setengah ditengarai menjadi penyebabnya sehingga terjadi ambivalensi dalam proses pelayanan publik. Adapun ambivalensi yang dimaksud adalah citra biner yang ditampilkan antara keinginan “relatif” birokrat untuk berubah sesuai tuntutan

reformasi pelayanan berbasis mekanisme pasar, sementara ada keinginan lain yang ingin mempertahankan unsur konservatif yakni mempertahankan adanya sentralisasi pelayanan publik yang komprehensif di Samsat dengan warisan prosedur yang membingungkan.

Kata “relatif” menjadi kata kunci utama permasalahan untuk melakukan proses inovasi penyelenggaraan pelayanan publik karena sikap para pemberi layanan yang enggan melakukan improvisasi untuk mempercepat dan mempersingkat proses dalam memberikan pelayanan karena takut melanggar regulasi yang ketat dan mengikat, sementara masyarakat sendiri menginginkan pelayanan publik yang cepat, efektif, dan efisien. Oleh karena itulah, terjadi deprivasi relatif dalam pelayanan publik dalam pengurusan pajak kendaraan yakni kesenjangan harapan untuk melihat proses pelayanan publik yang cepat. Namun realitanya, keinginan masyarakat tersebut justru tak terpenuhi. Maka di tengah kesenjangan harapan dan realita untuk melihat proses pelayanan publik yang cepat, muncullah praktik percaloan yang hadir sebagai *agency* untuk menjawab keinginan publik. Praktik percaloan ini merupakan struktur informal yang hadir dalam proses kepengurusan pelayanan publik.

Adapun dinamika perubahan dari *Old Public Administration* menuju *New Public Management* sendiri tidak berjalan mulus dalam pelayanan di Kantor Samsat yang justru tidaklah berjalan maksimal. Yang terjadi justru adalah dikotomi praktik pelayanan publik di mana Kantor Samsat Kota Yogyakarta masih menggunakan cara – cara konvensional, sementara pada kasus yang terjadi di Samsat Drive Thru adalah bentuk pelayanan publik berbasis NPM.

Metode Penelitian

Dalam penelitian lapangan ini, peneliti berupaya melakukan *engaged* (berinteraksi

langsung) dengan objek yang diteliti dalam model penelitian partisipatoris. Penelitian tersebut dilakukan untuk dapat menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan informan, serta lebih peka untuk dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi (Moleong, 1995: 5). Dalam hal ini, Peneliti ingin melakukan komparasi pelayanan publik yang terdapat di Kantor Samsat Kota Yogyakarta maupun Kantor Samsat Drive Thru dengan berpartisipasi secara aktif dan pasif dalam meneliti dinamika pelayanan publik di kedua institusi tersebut. Ditinjau dari perspektif analisa kebijakan publik, penelitian ini bercorak *analysis of*. Artinya peneliti menggunakan suatu pendekatan teori untuk menganalisa implementasi kebijakan publik sehingga dari situ kemudian diketahui apakah teori dan praktik dalam kebijakan publik sendiri beriringan ataukah tidak sama sekali (Santoso, 2011: 12).

Adapun instrumen yang digunakan untuk upaya penggalian dan mengolah data adalah dengan menggunakan dua sumber data yaitu primer dan sekunder. Data primer dilakukan melalui *indepth interview* sehingga penggalian informasi dapat diperoleh secara mendalam. Sebagai peneliti, penulis melakukan wawancara tersebut dengan dua cara yaitu, Pertama, terbuka dimana peneliti memberitahu kepada informan bahwa peneliti adalah mahasiswa jurusan politik dan pemerintahan Fisipol UGM yang sedang mencari data terkait dengan bagaimana pelayanan publik di Samsat Kota Yogyakarta, sehingga disini pihak informan pun mengetahui kehadiran pewawancara sebagai peneliti yang bertugas melakukan wawancara di lokasi penelitian. Dalam hal ini, hasil wawancara yang didapat adalah dari Kepala Samsat Kota Yogyakarta. Kedua, wawancara dilakukan dengan penyamaran. Di sini peneliti sendiri

berpura – pura menjadi klien pembayar pajak sehingga tidak ketahuan kalau tim adalah mahasiswa sehingga baik calo maupun petugas tidak curiga sama sekali. Pencarian data selanjutnya adalah dengan menggunakan data sekunder yaitu, data yang dapat dikatakan telah tersedia secara fisik. Data sekunder ini kami peroleh dari data yang dapat dicari secara manual yakni, melalui literatur yang tersedia seperti mendalami teks, buku, web, brosur, maupun literatur yang relevan untuk digunakan dalam menganalisa data.

Perdebatan Old Public Management dan New Public Management

Secara leksikal, pelayanan publik diartikan upaya negara untuk memenuhi hak hak dasar masyarakat dalam kapasitasnya sebagai warga negara (Puspitosari, 2007: 13). Definisi tersebut memberi pertanyaan mengenai karakteristik pola pelayanan publik yang dilakukan negara dalam menjawab pertanyaan elementer tersebut. Menurut Deinhart (2004) setidaknya terdapat tiga pola pelayanan publik yang bisa digunakan, yaitu *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM), dan *New Public Service* (NPS). Adapun dalam penulisan makalah ini, hanya akan dijelaskan dua pendekatan pertama. Pendekatan pertama merupakan perspektif klasik yang sering digunakan dalam memahami pelayanan publik. Dalam perspektif OPA sendiri, terdapat dua gagasan besar di dalamnya. **Pertama**, adanya pemisahan antara administrasi pemerintahan dan politik. Artinya administrasi pemerintahan hanyalah sebagai instrumen dalam implementasi kebijakan yang dibuat di wilayah politik. Dalam hal ini, administrasi publik diasumsikan sangat netral dan profesional serta bertanggung jawab terhadap pemerintah politik (Denhart, 2004: 7).

Gagasan **kedua** dalam OPA adalah adanya prinsip efisiensi dalam menyelenggarakan administrasi publik. Untuk dapat menciptakan penyelenggaraan administrasi publik yang efisien maka dibutuhkan struktur organisasi yang terpadu dan bersifat hierarkis. Adanya dua gagasan besar dalam OPA, maka konsekuensi yang diterapkan dalam penyelenggaraan publik adalah penyediaan pelayanan publik yang secara langsung dimonopoli oleh pemerintah melalui badan-badan publik. Perspektif ini juga berpandangan bahwa prinsip efisiensi hanya dapat dilakukan oleh pemerintah dengan sistem yang *state driven* sehingga partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pelayanan sangatlah minor. Selain itu, dilakukan pembatasan bagi administrator publik dalam melakukan perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan pegawai, pengarahan, pengordinasian, pelaporan dan penganggaran.

Dalam perkembangannya model OPA kemudian mengalami perubahan seiring dengan kemunculan pemikiran baru tentang perspektif administrasi publik seperti pandangan tentang pilihan publik (*public choice*). Pandangan baru ini cenderung menggunakan pendekatan ekonomi. Teori ini disarikan atas beberapa asumsi. **Pertama**, teori ini memusatkan perhatiannya terhadap individu dengan asumsi bahwa pengambilan keputusan perorangan adalah pilihan rasionalitas terbaik karena ia bisa mendapatkan pelayanan sesuai dengan keinginannya. **Kedua**, teori ini juga memusatkan barang-barang publik (*public goods*) sebagai *output* dari badan publik. **Ketiga**, teori ini juga didasarkan atas asumsi bahwa situasi keputusan yang berbeda akan menghasilkan pendekatan berbeda dalam penentuan kebijakan sehingga dapat mempengaruhi pilihan-pilihan dalam menentukan kemanfaatan barang. Dengan demikian, teori tentang pilihan publik

menjadi penghubung antara *Old Public Administration* dan *New Public Management*.

Karakteristik pola pelayanan publik pelayanan publik yang kedua adalah *New Public Management*. Dalam pendekatan yang kedua ini, model ini berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan pendekatan bisnis dalam sektor publik. Pendekatan kedua ini sebenarnya banyak dipengaruhi oleh ilmuwan ekonomi sehingga sering kali dikaitkan dengan konsep-konsep *market economics*, *cost and benefits*, dan *rational model choice*. Sebenarnya pemakaian istilah secara substantif hampir sama antara *public administration* dan *public management*, yaitu menekan pada fokus implementasi kebijakan. Yang membedakan hanyalah kecenderungan pemakaian istilah *public administration* dengan ilmu sosial dan politik, sedangkan *public management* cenderung sering kali digunakan dalam ilmu ekonomi.

Gambaran yang lebih utuh tentang perspektif *New Public Management* ini dapat dilihat dari pengalaman Amerika Serikat sebagaimana tertuang dalam sepuluh prinsip "mewirauasakan birokrasi menurut Osborne & Gaebler (2007: 54). Adapun Prinsip-prinsip tersebut antara lain adalah:

catalytic government: steering rather than rowing, community-owned government: empowering rather than serving, competitive government: injecting competition into service delivery, mission-driven government: transforming rule-driven organizations, results-oriented government: funding outcomes not inputs, customer-driven government: meeting the needs of the customer not the bureaucracy, entreprising government: earning rather than spending, anticipatory government: prevention rather than cure, decentralized government: from hierarchy to participation and team work, market-oriented government: leveraging change through the market.

Kesepuluh konsep itu merupakan abstraksi kuratif dari kondisi lemahnya birokrasi yang terdapat di Amerika Utara maupun Eropa Barat di mana birokrasi cenderung tidak efektif, efisien, dan

membebani anggaran. Oleh karena itulah, beban anggaran kemudian bertambah seiring dengan laba yang didapat oleh badan usaha negara yang justru mengalami kerugian. Maka sebagai aksi reduktif maupun kuratif, pemerintah Barat mau tidak mau harus memangkas pola banalitas yang dilakukan oleh para birokrat tersebut dimulai dari melakukan pengadopsian nilai pasar yang fundamental yakni *produce rather than spending* (Kurniawan, 2007: 34)¹.

Adapun logika tersebut kemudian diterjemahkan dalam berbagai pola aksi untuk melakukan reformasi pelayanan publik. Dimulai dari melakukan pemisahan antara birokrat wewenang dan pelaksana di lapangan. Hal tersebut sangatlah urgen dan signifikan mengingat selama ini terjadi politisasi yang dilakukan oleh *top bureaucracy* kepada *street level bureaucracy* sehingga mengakibatkan birokrasi menjadi tidak netral dan multi kepentingan dalam melaksanakan tugas. Maka pemisahan tersebut dianggap penting untuk mereduksi hal-hal tersebut. Kedua, adalah diseminasi informasi. Informasi menjadi kata kunci bagi khalayak luas untuk mendapatkan aksesibilitas mendapatkan pelayanan dari instansi pemerintah. Dalam pola pelayanan publik yang lama, akan sangatlah terlihat jelas, bahwa informasi justru dimonopoli oleh rezim birokrasi. Hal itu dilakukan untuk menjaga hubungan struktural antara birokrasi dengan masyarakat karena

¹ Logika *produce rather than spending* ini dicetuskan oleh Perdana Menteri Inggris Margareth Thatcher dalam sidang parlemen Inggris di Westminster Parliamentary pada dekade 1980-an. Thatcher prihatin dengan kondisi keuangan minus yang dialami British Petroleum, Royal Mail Service, British Airways, maupun BUMN lainnya. Thatcher menuding birokrasi yang lamban merupakan sumber utama krisis keuangan berbagai perusahaan negara. Oleh karena itulah, Thatcher kemudian menelurkan kebijakan debirokratisasi maupun *companyzation* untuk mendorong perusahaan negara meraih profit dan menguntungkan negara.

birokrasi merupakan satu-satunya aktor oligarkis dalam menjaga informasi tersebut (Mahmudi, 2003: 76).

Premis tersebut kini terkikis seiring dengan majunya teknologi dan informasi dimana penyebaran akan informasi menjadi lebih terinklusi dan deliberatif sehingga masyarakat multi level pun dapat mengaksesnya. Oleh karena itulah, diseminasi akan informasi dalam pelayanan publik juga perlu dilakukan mengingat sumber informasi yang kini tidak tunggal. Informasi menjadi kata kunci dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang akuntabel dan transparan sehingga potensi akan praktik pungutan liar maupun aksi koruptif dan kolusi lainnya dapat tereduksi dengan sendirinya. Ketiga adalah adanya desentralisasi dalam melakukan pelayanan publik. Birokrat dituntut untuk menghadirkan pelayanan hingga ke pelosok sehingga masyarakat pun dapat mengaksesnya. Desentralisasi pelayanan publik sendiri dituntut untuk menghadirkan kualitas pelayanan publik yang sama dengan penyelenggaraan pelayanan publik yang terdapat di kota.

Adapun pengkondisian pelayanan publik yang terjadi dalam kasus Amerika Utara maupun Eropa Barat sendiri dimana birokratnya dapat direformasi dengan nilai pasar justru belum dianggap maksimal di Indonesia. Dalam kasus di Indonesia, birokratnya justru malah mengkomodifikasi nilai pasar menjadi stimulan untuk mengejar rente ekonomi. Persoalan yang terjadi lainnya adalah munculnya aktor ekstra negara yang hadir untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik ketimbang dengan apa yang dilakukan oleh birokrat.

Pola Pelayanan Publik Kantor Samsat

Kantor Samsat (Satuan Manunggal Satu Atap) Kota Yogyakarta merupakan bentuk pelayanan satu atap yang digunakan untuk

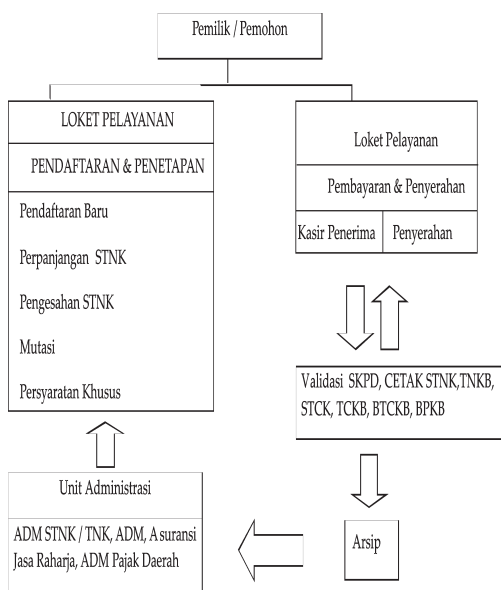
pelayanan proses pembayaran pajak kendaraan, mutasi, uji kir, perpanjangan BPKB, maupun uji rangka kendaraan. Institusi ini mewadahi semua bentuk pelayanan yang ada, namun harus melalui berbagai pintu yang berbeda. Pintu yang dimaksud adalah aspek prosedural, administratif, maupun regulasi yang berbeda tergantung jenis pelayanan apa yang mau dikehendaki masyarakat. Namun, di balik adanya berbagai perbedaan pintu tersebut, kesemuanya kemudian mempunyai similitaritas yakni bentuk pelayanan yang lama, prosedur yang berbelit, regulatif, maupun sikap arogan rutin yang dipertontonkan oleh birokrat. Adanya patologi tersebut mengisyaratkan bahwa pelayanan publik yang dilakukan di Samsat sendiri masih mencerminkan pola lama *old public management*.

Hal ini ditengarai karena masih adanya sentralisasi pelayanan yang dilakukan oleh Samsat sehingga menimbulkan konteks ketergantungan yang begitu besar dari masyarakat kepada Samsat. Masyarakat tidak mempunyai pilihan lain dalam melakukan pembayaran pajak kendaraan secara komprehensif selain halnya di Samsat. Besarnya animo sendiri akan pelayanan di Samsat sendiri justru tidak diimbangi ketersediaan jumlah SDM yang mumpuni sehingga mengakibatkan proses pelayanan kepada masyarakat menjadi lama.

Lamanya proses pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrat justru memunculkan aktor ekstra negara untuk melakukan penetrasi dalam memberikan pelayanan yang lebih cepat dan efisien dalam bentuk aksi percaloan. Hadirnya praktik percaloan dalam kepengurusan pajak kendaraan bermotor merupakan bentuk dari lemahnya kontrol pengawasan negara. Hal ini muncul karena akses masyarakat untuk mendapatkan informasi dalam persyaratan administrasi dianggap

cukup mahal sehingga semakin membuat masyarakat untuk apatis mengurus kebutuhannya secara mandiri. Bentuk apatisme lain dari masyarakat dapat terindikasi ketika dihadapkan pada proses pelayanan yang cukup rumit di mata publik sebagaimana tertera dalam skema di bawah ini.

Tabel 1: Prosedur pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Kendaraan, Samsat Kota Yogyakarta



Sumber: Brosur Prosedur Pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor Samsat Kota Yogyakarta

Maka berawal dari situ, praktik percaloan informal dianggap mampu membantu memberikan pelayanan secara cepat tanpa harus menunggu proses antrian yang memakan waktu. Seiring dengan berjalannya waktu, praktik percaloan yang semula masih bersifat informal menjadi terinstitusionalisasi menjadi biro jasa yang mempunyai badan hukum yang tetap dengan memiliki berbagai anak buah yang

tersebar baik di lingkungan internal dan eksternal Kantor Samsat. Oleh karena itulah, praktik percaloan sendiri sangatlah sulit diberantas oleh para petugas Samsat. Selain itu pula di sisi yang lain, praktik percaloan secara implisit juga diperlukan oleh para birokrat yang berada di lingkungan Kantor Samsat untuk sekedar mereduksi jumlah permintaan masyarakat yang berjubel setiap harinya dengan memberi akses lebih kepada para calo untuk menguruskan surat para kliennya tersebut dikarenakan jumlah SDM aparatur pemberi layanan di Kantor Samsat sendiri mengalami keterbatasan.

Bisa dibayangkan dalam realitanya sekarang ini, perbandingan antara jumlah aparatur sebagai *provider* dengan masyarakat sebagai *demand* berbanding 1: 1000 artinya satu aparatur harus melayani 1000 orang, padahal seharusnya idealnya 1: 100 sehingga pelayanan lebih cepat. "Pelayanan pembayaran pajak di Samsat ini masih terhambat keterbatasan jumlah aparatur di dalam melayani masyarakat, dimana satu personil bisa sampai melayani dengan perbandingan 1:1000 sehingga hal inilah yang membuat pelayanan bisa menjadi lama dan tidak efektif, padahal idealnya tiap personil seharusnya hanya melayani seratus orang," jelas Kepala Samsat Kota Yogyakarta Totok Jaka Suwanto. Adapun pelayanan yang diberikan oleh para calo sendiri sebagaimana yang diungkapkan oleh salah satu calo bahwa "adanya pelayanan yang kurang efektif di Samsat tersebut dapat dijadikan ajang bisnis percaloan" kemudian telah dianggap dapat lebih memuaskan daripada mengurus sendiri dengan antrian yang sangatlah panjang sebagaimana tertera dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2: Tabulasi Pelayanan Publik Samsat Kota Yogyakarta

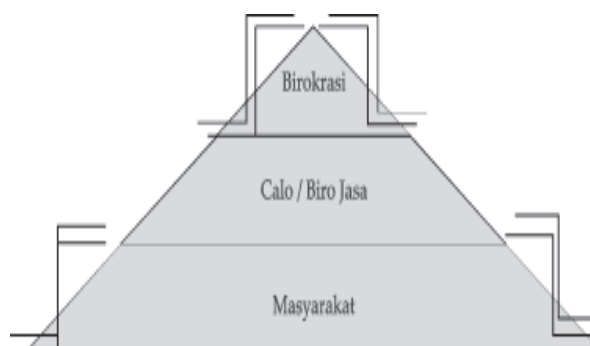
No	Indikator	Jalur Resmi	Jalur Calo / Biro Jasa
1	Sifat Pelayanan	Inklusif	Eksklusif
2	Waktu Proses Pelayanan	6-8 jam	1 jam
3	Jam Operasional	08.00 – 16.00	09.00-15.00
4	Biaya Pelayanan	Rp 70.000 - Rp 75.000	Rp 80.000 -Rp 100.000
5	Rerataan Jumlah Pelanggan	1 : 1000 orang	1:20 orang atau 1:30 orang
6	Konskuensi Logis	Pelayanan dibuka sejak pagi hari	Pelayanan baru dibuka pada siang hari ²

Berdasarkan pada pembacaan tabel di atas, dapat dikatakan bahwa selain halnya lemahnya kontrol birokrat yang berada di dalam lingkungan Samsat juga dapat disebabkan oleh ketidakmampuan birokrat untuk melayani masyarakat secara cepat, efektif, dan efisien sesuai dengan misi reformasi pelayanan publik berbasis pada nilai pasar dikarenakan tidak diimbangi dengan penambahan jumlah aparatur. Adapun upaya birokrat di Kantor Samsat mendiseminasikan informasi tentang leaflet sebagai wujud pengadopsian nilai pasar, agar masyarakat mengurus sendiri pembayaran pajaknya. Namun, masyarakat sendiri sudah sangat apatis dan skeptis karena substansi leaflet yang masih formalistik dengan regulasi yang rumit dan kurang menarik dibaca. Oleh karena itulah sejatinya nilai *New Public Management* sendiri tidak dilakukan oleh para pemberi layanan, melainkan digerakkan oleh para calo maupun biro jasa yang berkeliaran setiap harinya, justru pelayanan informal berbasis biro jasa sebagai *agency* yang mendapatkan apresiasi dari masyarakat.

Dilema & Permasalahan Pelayanan Publik di Kantor Samsat Yogyakarta

Meminjam terminologi Anthony Giddens (2010) tentang struktur yakni aturan mengenai pertukaran sumber daya antar para aktor sebagai “*agency*” yang harus dipatuhi bersama dalam mencapai tujuan umum. Kata “*agency*” menunjukkan sebagai intermediasi dalam usaha memperlancar pertukaran sumber daya tersebut sehingga tidak ada yang diuntungkan dan dirugikan secara sepihak.³ Merujuk pada praktik percaloan yang terjadi dalam pelayanan pembayaran pajak kendaraan di Kantor Samsat, dapat dikatakan bahwa calo sendiri merupakan salah satu dari 3 aktor yakni birokrat dan masyarakat dalam hubungan piramida yang kausalistik sebagaimana dalam gambar di bawah ini.

Tabel 3
Relasi Struktur Informal dalam Pelayanan Publik Samsat Kota Yogyakarta



Sumber: dikutip dengan perubahan dari teori strukturasi Giddens (2010, 55)

Seperti telah ditulis sebelumnya, bahwa biro jasa ini mendapatkan akses khusus dari birokrat untuk mengurus surat pembayaran dari kliennya dan sekadar membantu mempercepat proses pengurusan pajak. Adapun keistimewaan yang didapat oleh para calo dari birokrat tersebut juga dibangun atas kesepakatan bersama yakni

² Tabulasi ini merupakan hasil olahan komparasi yang dilakukan tim peneliti dengan membandingkan data formal yang diperoleh dari hasil wawancara dengan aparat terkait dengan data informal yang diperoleh dari para calo yang berkeliaran di Halaman Samsat serta Informasi mengenai layanan perpanjangan pajak kendaraan diperoleh dari hasil wawancara dengan Totok Jaka Suwanto, selaku Kepala Dispenda Kota Yogyakarta, Yogyakarta 9 Mei 2011.

³ Giddens sendiri beranggapan bahwa *agent* sendiri bertindak secara netral untuk menjembatani dualitas struktur yang menjadi kliennya.

0,5 % dari uang klien yang diuruskan kepada calo disumbangkan kepada birokrat⁴. Logika tersebut sendiri masih mendera di kalangan birokrat khususnya petugas Samsat, mereka justru mengkomodifikasikan nilai pasar menjadi ajang mencari rente ekonomi dengan imbalan efektifitas dan efisiensi pelayanan publik kepada masyarakat. Oleh karena itulah, sejatinya tidak ada praktik reformasi pelayanan publik berbasis *New Public Management*, yang ada hanyalah *Quasi - New Public Management* karena para birokrat Kantor Samsat sendiri pun masih berpikir pada corak *Old Public Management* secara regulatif, namun berpraktik kolutif ekonomi dengan berpraktik percaloan menjadikan pelayanan pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) maupun Bea Balik Nama Kendaraan (BBNM) di Kantor Samsat Kota Yogyakarta menjadi ajang komoditas rente⁵. Prosedur yang menyulitkan kadang membingungkan masyarakat sendiri kala mengurus pajak kendaraan menumbuhkan cara berpikir instan dengan memanfaatkan calo maupun biro jasa. Walaupun kesepakatan yang disetujui adalah mahalnya biaya kepengurusan oleh para calo, namun segelintir masyarakat sendiri puas dengan pelayanan yang diberikan calo yang cepat, efektif, dan efisien daripada mengurus sendiri yang memakan waktu satu hari penuh. Secara riil

dan psikologis, masyarakat tahunya sudah beres dengan diuruskan kepada calo sebagai agency sehingga daripada mempercayai birokrat, mereka cenderung menyukai cara calo bekerja.

Pelayanan Publik di Kantor Samsat Drive-Thru

Gagasan pendirian Samsat Drive Thru sendiri berasal dari permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi DIY maupun Polda DIY yang jengah melihat praktik percaloan sedemikian akut yang terkadang juga menumbuhkan praktik KKN yang dilakukan oleh birokrat terutama pelaksana tugasnya. Menindaklanjuti hal tersebut, maka dibentuklah Kantor Samsat Pembantu Drive Thru yang berada di Jalan Parangtritis Km 5, Sewon, Bantul pada tahun 2006 silam. Di sana layanan layanan pembayaran pajak kendaraan lebih cepat dan efektif dengan waktu yang relatif cukup singkat sekitar 10 menit. Bahkan, pemilik kendaraan tidak perlu keluar cukup memberikan biaya administrasi saja. Keunggulan lain yang dimiliki adalah memberikan kemudahan kepada wajib pajak kendaraan di DIY dalam memenuhi kewajibannya sehingga tidak hanya eksklusif wilayah administratif Kabupaten Bantul semata dikarenakan sistem Drive Thru berbasis pada sistem daring yang mengintegrasikan sejumlah data elektronik kendaraan dari semua Kantor Polres maupun Samsat yang tersebar di seluruh wilayah administrasi Provinsi DIY. Adapun sistem Drive Thru ini merupakan bentuk pengabdiosian pelayanan berbasis franchise yang jamak terlihat di restoran waralaba untuk meningkatkan kualitas layanan publik pembayaran pajak kendaraan bermotor⁶.

⁴ Kesepakatan tersebut dilakukan sebagai bentuk berburu rente (*rent seeking*) yang dilakukan oleh birokrat Kantor Samsat dengan memanfaatkan calo sebagai jejaring untuk menggaet masyarakat. Informasi mengenai logika rente birokrasi diperoleh berdasarkan wawancara dengan Tugiyono, juru parkir sekaligus calo di Kantor Samsat Drive Thru, Yogyakarta 10 Mei 2011.

⁵ *Quasi - New Public Management* merupakan bentuk patologi yang terjadi dalam pelaksanaan NPM dikarenakan para birokrat sendiri masih terpenjara dengan pola lama yang tidak efektif dan efisien dalam memberikan layanan. Para pemberi layanan justru melakukan komodifikasi nilai NPM seperti halnya efektif, efisiensi, dan berorientasi hasil untuk semakin menjadi - jadi dalam bertindak koruptif.

⁶ Sebagai bentuk penerapan orientasi pelayanan NPM yang berbasis desentralisasi dan devolusi dalam memberikan pelayanan kepada masya-

Penerapan Drive Thru ini merupakan bentuk solutif untuk mengurangi adanya praktek calo atau biro jasa sebagaimana yang ada pada Kantor Samsat⁷. Namun di sisi lain, Drive Thru ini belum bisa menjawab apatisme masyarakat dalam reformasi pelayanan publik. Hal tersebut ditengarai karena pelayanan pajak kendaraan bermotor berbasis Drive Thru ini terlalu eksklusif, eksperimental, dan kurang komprehensif. Eksklusif di sini dapat dijelaskan bahwa pelayanan publik pajak kendaraan ini hanya terbatas pada kalangan kendaraan beroda empat saja, sementara bagi masyarakat pengguna kendaraan beroda dua masih menggunakan cara lama yakni antre di loket pembayaran. Tentunya hal tersebut menjadi ironi dikarenakan sebagian besar masyarakat pengguna layanan Samsat Drive Thru ini adalah pengguna kendaraan bermotor roda dua. Selain itu pula, kapasitas pelayanan yang dilakukan di Samsat Drive Thru ini juga masih terbatas dengan hanya melayani 10-20 mobil saja dengan waktu operasional pukul 08.00 s/d 12.00 WIB. Adapun eksperimental yang dimaksud adalah, Samsat Drive Thru ini hanyalah program pilot project satu satunya di Provinsi DIY sehingga pelayanan yang diberikan belum maksimalis karena baru dalam taraf ujicoba. Padahal seharusnya Drive Thru ini merupakan inovasi yang sudah dimatangkan konsepnya sehingga mampu memuaskan pelayanan kepada masyarakat.

Permasalahan lain yang muncul dari Samsat Drive Thru ini adalah kurang komprehensif dalam memberikan pelayanan. Ditengarai, hal tersebut bersumber

rakat sehingga terjadi diseminasi pelayanan yang adil dan merata bagi publik

⁷ Penerapan sistem Drive Thru sendiri tak lepas dari perubahan reformasi pelayanan publik yang dilakukan oleh Polri kepada masyarakat. pelayanan Drive Thru sendiri pertama kali diluncurkan di wilayah Poltabes Surabaya pada tahun 2006 yang kemudian diikuti serupa oleh Polres lain di seluruh Indonesia.

pada bentuk perpanjangan pajak kendaraan yang terbatas pada perpanjangan STNK saja, sementara untuk urusan lainnya seperti halnya urusan bea balik nama, uji rangka mesin, perpanjangan SIM, uji kir kendaraan bermotor, urusan BPKB, dan kasus hilangnya SIM & STNK masih dilakukan di Kantor Samsat masing masing di Kabupaten/ Kota Provinsi DIY. Oleh karena itulah, watak sentralisasi masih begitu menguat dalam praktik reformasi pelayanan publik berbasis pasar karena praktik desentralisasi layanan masih bersifat minimalis⁸. Kendala lain yang timbul dari penerapan Drive Thru ini adalah kurangnya diseminasi informasi yang diterima oleh masyarakat luas untuk mengakses reformasi pelayanan publik tersebut. Maka bisa jadi dari hal tersebut, masyarakat masih skeptis, apatis, dan permisif akan keinginan para birokrat untuk mengubah pola pelayanan publik berbasis nilai pasar dikarenakan tidak ada niat sungguh sungguh untuk melakukannya. Adapun secara psikologis dan kultur, masyarakat secara dogmatik juga cenderung menyerahkan urusan pelayanan publik ke Kantor Samsat daripada ke Samsat Drive Thru. Mereka belum terbiasa untuk melakukan proses pembayaran pajak kendaraan di instansi selain Kantor Samsat sehingga menyebabkan praktik reformasi pelayanan publik tersendiri juga belum berjalan optimum dan maksimum. Oleh karena itulah, praktik penerapan *New Public Management* sendiri yang berlaku di Kantor Samsat sendiri hanya berjalan dari satu arah saja yakni para birokrat, itupun masih menyisakan berbagai permasalahan lain dalam internal dalam birokratnya sendiri. Sementara di sisi lain, masyarakat tidak paham akan *New Public Management* yang diemban oleh para

⁸ Sistem Drive Thru sendiri yang terdapat di Yogyakarta baru sampai pada level *pilot project* sehingga sering kali pelayanan yang diberikan kurang maksimal kepada masyarakat

birokrat dikarenakan kurangnya keterbukaan informasi yang dilakukan oleh para birokrat.

Kesimpulan

Pengadopsian nilai pasar dalam *New Public Management* yang diharapkan mampu sebagai upaya kuratif atas model pelayanan publik sebelumnya justru berakhir pada aksi karikatif yang diperlihatkan oleh para birokrat. Karikatif di sini dapat terlihat dari komodifikasi nilai nilai pasar seperti halnya efektifitas maupun efisiensi justru menjadi penguat legitimasi bagi kalangan birokrat terutama pemberi jasa layanan pembayaran pajak kendaraan di Kantor Samsat Yogyakarta untuk berpraktik kolusif, manipulatif, dan berburu rente dengan menjadikan pembayaran pajak kendaraan sebagai komoditas pribadi. Selain itu pula, praktik *New Public Management* sendiri tidak diimbangi dengan penambahan SDM aparatur maupun infrastruktur pendukung sehingga menjadikan pelayanan publik sendiri menjadi lambat dan tidak efektif, efisien yang sejatinya bukan tujuan yang ingin dicapai oleh dalam implementasi *New Public Management* itu sendiri. Maka ditengah komplekstitas dan sengkabutnya penerapan *New Public Management*, muncullah praktik percaloan yang ironisnya menawarkan jasa

layanan yang begitu cepat daripada yang dilakukan oleh birokrat. Calo maupun biro jasa menjadi agency antara birokrat maupun masyarakat dalam praktik pelayanan pembayaran pajak di Kantor Samsat.

Penerapan *New Public Management* sendiri juga dilakukan setengah hati oleh para birokrat Kantor Samsat melalui sistem *Drive Thru*. Hal itu dikarenakan masih terbatasnya praktik pelayanan publik melalui sistem tersebut, karena semuanya masih dikendalikan Kantor Samsat Kabupaten/ Kota. Selain itu pula akses masyarakat untuk merasakan pelayanan berbasis *Drive Thru* ini juga masih terbatas akan diseminasi maupun keterbukaan informasi yang diberikan oleh para birokrat sehingga menjadikan masyarakat sendiri menjadi apatis dan permisif. Hal lain yang mengganjal dalam reformasi pelayanan publik *New Public Management* sendiri juga karena secara psikis masyarakat cenderung menggunakan cara lama untuk mengakses pelayanan publik terutama dalam kepengurusan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB). Oleh karena itulah, praktik *New Public Management* di aras lokal belum dapat dikatakan berhasil sepenuhnya karena kultur lama birokrat maupun kondisi psikis masyarakat masih kuat dalam pelaksanaan pelayanan publik.

Daftar Pustaka

- Denhardt, D. (2004). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Giddens, Anthony. (2010). *Teori Strukturasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kurniawan, Teguh. (2007). 'Pergeseran Administrasi Publik: Dari Perilaku Model Klasik dan NPM Menuju Good Governance'. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, Vol. 7, No. 1. Edisi Maret – Mei 2007. Hal 34-50.
- Mahmudi. (2003). 'New Public Management (NPM): Pendekatan Baru Manajemen Sektor Publik'. *Jurnal Sinergi*, Vol 6 No 1. Edisi Juli – September 2003. hal 76-85.
- Moleong. (1999). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Osborne, David. (2006). *Mewirauahakan Birokrasi*. Jakarta: Grafindo.
- Puspitosari, Hesti. (2007). *Wajah Buram Pelayanan Publik*. Malang: Yappika.
- Santoso, Purwo. (2011). *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: JPP UGM.
- Taufik. (2010). 'Samsat Jogja Dipenuhi Calo'. (http://jogja.tribunnews.com/samsat-jogja-dipenuhi-calo_files, diakses pada tanggal 20 Mei 2011)