

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI

Dalam bab ini peneliti menguraikan tentang kajian/ hasil telaah terhadap hasil-hasil penelitian sebelumnya yang serupa dengan penelitian peneliti baik hasil penelitian dalam bentuk disertasi maupun hasil penelitian yang dipublikasikan baik dalam bentuk jurnal maupun dalam bentuk prosiding. Selain itu juga peneliti menguraikan beberapa teori pelayanan publik antara lain konsep pelayanan publik, esensi pelayanan publik, pentingnya peningkatan pelayanan publik serta pendekatan dan ukuran pelayanan publik. Selain teori pelayanan publik peneliti juga menguraikan tentang teori komunikasi birokrasi diantaranya komunikasi birokrasi, arah komunikasi dalam teori organisasi, fungsi komunikasi dalam organisasi, iklim komunikasi dalam organisasi dan kualitas komunikasi birokrasi. Selanjutnya peneliti juga menguraikan tentang pengertian reklame, dasar hukum reklame, jenis-jenis reklame dan yanglainnya yang terkait dengan konsep reklame.

2.1. Kajian Pustaka

Kajian pustaka diperlukan sebagai landasan untuk melakukan penelitian dan menjawab masalah-masalah yang dianggap secara rasional. Berdasarkan judul penelitian yang peneliti rumuskan maka pada kajian pustaka ini disamping dikemukakan berbagai hasil penelitian yang dituangkan dalam bentuk disertasi orang lain/ hasil penelitian yang sudah pernah dilakukan sebelumnya berkaitan dengan kualitas pelayanan publik juga peneliti menyajikan beberapa tulisan baik dalam bentuk jurnal ilmiah maupun dalam bentuk prosiding yang merupakan hasil penelitian tentang kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dan birokrasi pemerintahan maupun yang terkait dengan tulisan atau hasil penelitian tentang izin penyelenggaraan reklame.

2.1.1. Penelitian Terdahulu Terkait Faktor Penyebab Buruknya Penyelenggaraan Kualitas Pelayanan Publik termasuk dalam Pelayanan Izin Penyelenggaraan Reklame.

Hasil penelitian sebelumnya yang berbicara tentang penyebab buruknya pelayanan publik misalnya yang dilakukan oleh Alamsyah dalam disertasinya yang berjudul “Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Publik” (Studi pada Dinas Kabupaten Lebak Provinsi Banten) Tahun 2003, hasil penelitian ini menggambarkan bahwa perilaku birokrasi yang dilakukan secara parsial telah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan publik. Dengan perkataan lain bahwa dimensi adil, peduli, disiplin, peka dan tanggungjawab merupakan konstruksi yang signifikan dari variabel perilaku birokrasi. Secara simultan perilaku birokrasi telah memberikan pengaruh secara nyata terhadap kualitas pelayanan publik. Dalam kenyataannya perilaku birokrasi ternyata tidak dapat dilakukan dengan tepat. Dari ke 5 (lima) dimensi sifat perilaku birokrasi hanya 1 (satu) dimensi yaitu tanggungjawab yang merupakan dimensi paling besar pengaruhnya terhadap kualitas pelayanan publik. Perilaku birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik juga banyak dipengaruhi oleh unsur lingkungan luar seperti faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya.⁴⁴

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Utama pada tahun 2004 dengan Judul Disertasinya “Perilaku Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik” (Studi pada Dinas Kependudukan Catatan Sipil Kota Denpasar). Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan analisis deskriptif serta pengumpulan datanya melalui observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi. Teknik analisis data melalui *display data*, verifikasi data. Penelitiannya menggunakan konsep birokrasi, perilaku birokrasi dan prinsip-prinsip pelayanan publik. Hasil penelitian yang dilakukan Utama menunjukkan bahwa perilaku birokrasi membentuk budaya birokrasi yang mewarnai pola perilaku birokrasi yang pada akhirnya

⁴⁴Alamsyah. 2003. Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Kualitas Pelayanan Publik (Studi pada Dinas Kabupaten Lebak Provinsi Banten). Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

turut memberi andil terhadap rendahnya kualitas penyelenggaraan publik.⁴⁵

Hasil Penelitian sebelumnya juga yang dilakukan oleh Libing pada tahun 2008 dengan judul Disertasinya “Perilaku Birokrasi Pemerintahan Dalam Pelayanan Publik di Kabupaten Timur Tengah Selatan”. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan analisis deskriptif, data dan informasi diperoleh dari nara sumber serta di dukung dengan dokumen yang berkaitan dengan penelitian serta pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dokumen dan literatur serta berbagai produk hukum yang berkaitan dengan fokus penelitian. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pelayanan birokrasi pemerintahan di Kabupaten Timur Tengah Selatan belum berkualitas sehingga kurang memberikan kepuasan kepada masyarakat karena belum di dukung oleh sistem pelayanan yang baik, strategi pelayanan dan kesadaran pelanggan/ masyarakat masih rendah.⁴⁶

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Samahuddin pada tahun 2011 dengan judul Disertasinya “Peranan Birokrasi Pemerintahan dalam Pemberian Pelayanan Perizinan. “(Studi Kasus di Kota Banjarmasin). Fenomena yang dijadikan objek dalam penelitian ini adalah peranan birokrasi pemerintahan dalam pemberian pelayanan perizinan kepada Masyarakat di Kota Banjarmasin yang mana instansi yang dijadikan lokus penelitiannya adalah Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kota Banjarmasin. Tujuan penelitiannya memperoleh konsep baru mengenai peranan birokrasi pemerintahan dalam pemberian pelayanan perizinan sebagai sumbangan terhadap pengembangan Ilmu Pemerintahan.

Penelitian ini menggunakan penelitian pendekatan kualitatif dengan teknik *purposive sampling*. Pengumpulan data sekunder menggunakan studi kepustakaan, studi dokumen dan observasi. Pengumpulan data primer menggunakan wawancara. Pengolahan data menggunakan metode analisis deskriptif. Hasil penelitian peranan birokrasi pemerintahan dalam pemberian pelayanan perizinan di Kota

⁴⁵Utama. 2004. Perilaku Birokrasi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik” (Studi pada Dinas Kependudukan Catatan Sipil Kota Denpasar). Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

⁴⁶ZET. Libing. 2008. Perilaku Birokrasi pemerintahan dalam pelayanan publik di Kabupaten Timur Tengah Selatan Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

Banjarmasin yakni pembuat peraturan di bawah Peraturan Perundang-undangan, Pemrakarsa Kebijakan, hasrat internal birokrasi untuk memperoleh kekuasaan, keamanan dan kepatuhan. Dalam peranan birokrasi pemerintahan dalam pemberian pelayanan perizinan yang demikian menyebabkan peranan birokrasi lebih berfungsi sebagai regulator daripada fungsi pelayanan sehingga pelayanan kepada masyarakat tidak berkualitas.

Dalam penelitiannya ditemukan konsep baru, bahwa peranan birokrasi pemerintahan dalam pemberian pelayanan perizinan tidak sesuai dengan harapan masyarakat karena birokrasi pemerintahan belum bercirikan struktur organisasi adaptif, sehingga terjadi pelayanan yang lebih mementingkan kepentingan pribadi dan kelompoknya daripada masyarakat dan terjadi dualisme dalam birokrasi. Kemudian birokrasi pemerintahan dalam pemberian pelayanan perizinan kepada masyarakat dipengaruhi oleh faktor lingkungan baik yang bersifat internal maupun bersifat eksternal.⁴⁷

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Encep Nurdin pada tahun 2012 dengan judul Disertasinya “Pengaruh Karakteristik Perilaku Birokrat Terhadap Pelayanan Publik Pada Pemerintah Kecamatan di Kabupaten Ciamis”. (Studi Pelayanan Administrasi dan Jasa Publik). Penelitian ini diawali oleh munculnya masalah pelayanan publik pada pemerintah Kecamatan di lingkungan Kabupaten Ciamis yang belum berjalan dengan efektif, di duga kuat terkait dengan perilaku birokrat pada Pemerintah Kecamatan di Kabupaten Ciamis . Desain penelitian yang dilakukan menggunakan pendekatan kuantitatif melalui metode *explanatory survei*. Populasi penelitiannya dilakukan pada Kecamatan di Kabupaten Ciamis sebanyak 786 orang. Teknik pengumpulan data melalui observasi, kuesioner dan wawancara sedangkan teknik analisis data menggunakan SEM. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa perilaku birokrat secara empirik telah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pelayanan publik, artinya adalah perubahan-perubahan yang terjadi pada pelayanan publik dipengaruhi oleh

⁴⁷Samahuddin. 2011. Peranan Birokrasi Pemerintahan dalam Pemberian Pelayanan Perizinan. (Studi Kasus di Kota Banjarmasin). Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung

perubahan-perubahan yang terjadi oleh perilaku birokrasi dan budaya birokrasi.⁴⁸

Selanjutnya hasil penelitian yang dilakukan oleh Kasman pada Tahun 2013 dalam Disertasinya yang berjudul “Perilaku Birokrasi Dalam Pelayanan Informasi Publik Pada Lembaga Kearsipan di Wilayah Provinsi DKI Jakarta”, program Pascasarjana FISIP UNPAD. Menggambarkan bahwa perilaku birokrasi dalam pelayanan informasi publik pada lembaga kearsipan di DKI Jakarta. Penelitian ini menggunakan peneliti sebagai instrumen penelitian dengan pendekatan metode deskriptif kualitatif naturalistik. Pengumpulan data dilakukan dengan *passive participant observation*, *in depth interview* pada pejabat struktural dan pejabat fungsional arsiparis serta melakukan studi dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan menggunakan *flow model of analysis*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku birokrasi dalam pelayanan informasi publik kurang baik karena belum melaksanakan konsep perilaku birokrasi pelayanan yang bersifat adil, peduli, disiplin, peka dan tanggungjawab. Temuan penelitian untuk pengembangan Informasi Publik selain ke 5 sifat birokrasi dalam pelayanan informasi publik pada lembaga kearsipan negara, faktor lain yang turut menentukan adalah kemampuan seorang arsiparis sebagai petugas layanan dalam intensitas komunikasi dengan pengunjung/pengguna arsip.⁴⁹

Hasil penelitian lain yang dilakukan oleh Kaunang pada tahun 2013 dengan judul disertasi : “Kualitas Pelayanan Perizinan Pada Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Di Kabupaten Minahasa Utara”, program Pascasarjana UNPAD. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat merupakan upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan membentuk pelayanan terpadu yaitu sistem pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan secara terpadu antar instansi terkait memudahkan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan. Kehadiran Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu belum dapat sepenuhnya memenuhi kebutuhan dan menyederhanakan pelayanan perizinan.

⁴⁸Nurdin. Encep Syarief. 2012. Pengaruh Karakteristik Perilaku Birokrat Terhadap Pelayanan Publik Pada Pemerintah Kecamatan di Kabupaten Ciamis. (Studi Pelayanan Administrasi dan Jasa Publik). Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

⁴⁹Kasman. Andi. 2013. Perilaku Birokrasi Dalam Pelayanan Informasi Publik Pada Lembaga Kearsipan di Wilayah Provinsi DKI Jakarta Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

Metode penelitian melalui pendekatan kualitatif peneliti sebagai instrumen penelitian data diperoleh melalui observasi, wawancara mendalam. Pelayanan izin usaha perdagangan yang dilihat dari aspek kemudahan, keamanan, kehandalan, perhatian pada orang, pemecahan masalah, keadilan tanggungjawab keuangan dan pengaruh masyarakat kurang berkualitas disebabkan belum terjadinya perubahan dalam pelayanan yang dilihat dari kepemimpinan yang masih transaksional serta belum nampaknya demokrasi dalam pelayanan. Konsep baru yang diperoleh dalam penelitian ini adalah kemudahan partisipasi publik melalui pemanfaatan teknologi informasi serta terjadinya *transformational leadership* dalam penyelenggaraan pelayanan memberikan dampak pada perbaikan pelayanan perizinan yang selama ini dapat dikatakan kurang baik.⁵⁰

Selanjutnya penelitian Surachmin pada Tahun 2013 dengan judul Disertasinya “Perilaku Organisasi Dalam Pelayanan Publik”. (Studi Kasus Perilaku Korupsi Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Dalam Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah), program Pascasarjana Unpad. Fenomena yang diangkat dalam penelitian adalah perilaku organisasi koruptif dalam pelayanan pengadaan barang pemerintah di Kementerian Tenaga Kerja. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pengumpulan data sekunder melalui studi pustaka dan pengumpulan data primer melalui wawancara dan observasi. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa perilaku organisasi dalam pelayanan publik khususnya pengadaan barang menunjukkan adanya penyimpangan sistem, penyimpangan prosedural, penyimpangan kategorial, dan penyimpangan struktural. Berbagai penyimpangan tersebut merupakan serangkaian perilaku organisasi koruptif yang tidak terjadi dalam pelayanan pengadaan barang saja tetapi terjadi pula dalam pelaksanaan seluruh kebijakan dan kegiatan Pemerintahan Pusat dan Daerah.⁵¹

Hasil penelitian selanjutnya adalah Egetan pada tahun 2014 dengan judul Disertasinya “Perilaku Birokrasi Pemerintah Dalam

⁵⁰Kaunang, Markus. 2013. Kualitas Pelayanan Perizinan Pada kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Di Kabupaten Minahasa Utara. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

⁵¹Surachmin. 2013. Perilaku Organisasi Dalam Pelayanan Publik”. (Studi Kasus Perilaku Korupsi Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Dalam Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah). Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

Pelayanan Perizinan Kabupaten Minahasa”, program Pasca Sarjana Unpad, menggambarkan bahwa perilaku birokrasi pemerintah dalam pelayanan perizinan belum baik. Desain penelitian yang digunakan adalah desain kualitatif dengan teknik pengumpulan data wawancara, observasi dan penggunaan dokumen yang relevan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa birokrasi pemerintah dalam pelayanan perizinan masih belum baik dikarenakan oleh faktor-faktor perilaku individu yang didalamnya menyangkut kemampuan petugas yang masih terbatas terutama tingkat pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki petugas sikap petugas yang kurang menyenangkan serta adanya motivasi individu yang didorong oleh kebutuhan yang tidak disediakan organisasi. Kemudian adanya perilaku kelompok dimana terdapat ketidaksamaan kepentingan serta kurangnya kebersamaan menyebabkan pelayanan perizinan menjadi kurang baik, serta adanya struktur organisasi yang ditandai oleh kurangnya penerapan spesialisasi, formalisasi organisasi yang rendah serta organisasi yang sentralistik menyebabkan pelayanan menjadi belum baik/ atau dapat dikatakan pelayanan buruk.⁵²

Selain menyajikan berbagai faktor penyebab buruknya penyelenggaraan kualitas pelayanan publik secara umum, dalam kesempatan ini pula peneliti akan menyajikan hasil penelitian yang serupa yang telah dilakukan sebelumnya oleh peneliti lain yang terkait dengan pelayanan publik dalam pelayanan ijin penyelenggaraan reklame. Pertama. Hasil penelitian Muhammad Ramdhani dalam bentuk Disertasi Program Pasca Sarjana Unpad pada tahun 2014, dengan judul: “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Pajak Reklame di Kota Bogor”. Masalah dalam penelitian ini belum optimalnya pelaksanaan kebijakan pajak reklame di Kota Bogor yang tidak mencapai target. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Dengan teknik pengumpulan data melalui observasi dan wawancara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Pemerintah Daerah Kota Bogor tentang pajak reklame belum optimal dilaksanakan sehingga berpengaruh kepada Pendapatan Asli Daerah Kota Bogor.

⁵²Egetan, Maxi. 2014. Perilaku Birokrasi Pemerintah Dalam Pelayanan Perizinan Kabupaten Minahasa. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung

Selain itu dampak dari belum optimalnya pelaksanaan kebijakan tentang pajak reklame tidak tercapai dan banyak juga menimbulkan reklame-reklame liar yang perlu perhatian khusus dari Pemerintah Kota Bogor untuk melaukkn penertiban terhadap reklame tersebut. Hal ini juga menimbulkan banyak reklame yang tidak mengantongi surat izin atau masa berlaku izinnya habis.⁵³

Kedua. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Hikmat Ibrahim pada Tahun 2014 dengan judul Disertasinya : “Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Kualitas Pelayanan Izin Reklame di Kota Medan”. Masalah dalam penelitian ini pelayanan izin reklame di Kota Medan belum optimal hal ini disebabkan oleh lemahnya pelaksana kebijakan pemerintah daerah. Penelitian ini menggunakan metode eksplanatif dengan pendekatan Kuantitatif. Pengumpulan data menggunakan penyebaran angket kepada responden. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan izin reklame di Kota Medan belum berkualitas hal ini disebabkan oleh belum dijalankannya aspek-aspek kebijakan. Aspek kebijakan ini meliputi: isi kebijakan, informasi kebijakan, sosialisasi kebijakan dan dukungan kebijakan.

Dengan belum menerapkannya aspek-aspek kebijakan maka berpengaruh terhadap kualitas pelayanan izin reklame di Kota Medan yang menyebabkan penyelenggaraan reklame di Kota Medan tidak berjalan sesuai dengan harapan.⁵⁴

Ketiga. Hasil penelitian dari Darmawan pada tahun 2015 dengan judul Disertasinya : “Kinerja Aparatur Dinas Pemakaman dan Pertamanan dalam Pengawasan Reklame Insidentil di Kabupaten. Purwakarta”. Masalah penelitian ini belum optimalnya kinerja dari aparaturn Dinas Pemakman dan Pertamanan Kabupaten Purwakarta dalam melakukan pengawasan reklame. Metode penelitian yang digunakan metode deskriptif dengan pendekatan Kualitatif. Teknik pengumpulan datanya melalui wawancara mendalam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor SDM dinas Pemakaman dan Pertamanan masih dikatakan lemah terlihat dari kinerja dalam melakukan pengawasan

⁵³Ramdhani, Muhammad.2014. Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Pajak Reklame Di Kota Bogor. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

⁵⁴Hikmat Ibrahim. 2014. Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Kualitas Pelayanan Izin Reklame di Kota Medan. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran bandung.

terhadap reklame insidental di Kabupaten Purwakarta. Lemahnya kinerja aparat di Dinas Pemakaman dan Pertamanan ini belum menerapkan prinsip-prinsip pengawasan sehingga lemahnya pengawasan yang dilakukan. Hal ini membawa dampak kepada penyelenggaraan reklame yakni tumbuhnya reklame yang tidak mengantongi izin, peletakan reklame yang mengganggu ketertiban umum dan banyaknya reklame liar.⁵⁵

Keempat. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Suhartono pada tahun 2015 dengan judul Disertasinya adalah “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Penyelenggaraan Reklame di Kabupaten Cirebon”. Masalah dalam penelitian ini adalah belum optimalnya implementasi kebijakan dalam penyelenggaraan reklame di Kabupaten Cirebon. Metode penelitian yang digunakan adalah metode diskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan melalui observasi dan wawancara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa banyaknya pelanggaran terhadap penyelenggaraan reklame di Kabupaten Cirebon disebabkan oleh lemahnya implementasi kebijakan Pemerintah Daerah tentang Penyelenggaraan reklame. Dalam hal ini kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon tentang penyelenggaraan reklame belum sepenuhnya dilakukan. Hal ini membawa dampak kepada penyelenggaraan reklame di kabupaten Cirebon masih jauh dari harapan dan banyak reklame yang tidak sesuai dengan ketentuan yang di atur yakni kebijakan tentang penyelenggaraan reklame di Kabupaten Cirebon.⁵⁶

Keempat hasil penelitian tersebut di atas menggambarkan bahwa bukan hanya Kota Bandung yang mengalami persoalan dalam pelayanan izin reklame ternyata terjadi juga di Kota dan Kabupaten lain, sehingga hal ini memang perlu perhatian khusus dari setiap Pemerintah Daerah untuk dapat menangani masalah penyelenggaraan reklame di daerah masing-masing demi tertibnya penyelenggaraan reklame tersebut.

⁵⁵Darmawan. 2015. Kinerja Aparatur Dinas Pemakaman dan Pertamanan Dalam Pengawasan Reklame Insidental di Kabupaten Purwakarta. Disertasi Program Pasca sarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

⁵⁶ Suhartono. 2015. Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Penyelenggaraan Reklame Di Kabupaten Cirebon. Disertasi. Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

Berikut ini ada beberapa hasil penelitian terkait dengan masalah reklame khusus yang terjadi di Kota Bandung yang sudah dilakukan oleh peneliti lain sebelumnya baik hasil penelitian dalam bentuk disertasi maupun hasil penelitian yang dipublikasikan dalam bentuk jurnal maupun dalam bentuk prosiding yang peneliti kaji, antara lain :

Pertama; hasil penelitian dari Budi Hartono pada tahun 2012 dengan judul disertasinya:“Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Pajak Reklame Di Kota Bandung. (Studi Tentang Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pajak Reklame).” Masalah dalam penelitian ini adalah Realisasai penerimaan pajak reklame yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Bandung Tidak tercapainya target Selama Tahun Anggaran 2006 sampai dengan Tahun Anggaran 2010. Hal ini diakibatkan dari pelaksanaan kebijakan kurang optimal dilakukan.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang dianalisis secara deskriptif. Teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui: Observasi, Wawancara mendalam (*in depth interview*), Studi dokumentasi dan kepustakaan. Adapun yang menjadi informan adalah: Anggota DPRD Kota Bandung, Kepala Seksi Data dan Potensi Pajak Dinas Pendapatan Kota Bandung dan pengusaha reklame.

Hasil dari penelitiannya menunjukkan tentang tidak optimalnya Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah di bidang Pajak Reklame Kota Bandung disebabkan banyak faktor, diantaranya yang terprediksi yaitu: Masih banyaknya potensi titik-titik reklame yang belum tergalai, rentan terhadap gangguan yang bersifat situasional/insidental, adanya ruas-ruas jalan yang dibebaskan dari reklame, banyak penguasa daerah/preman yang meminta jatah dalam pemasangan reklame, munculnya titik-titik pemasangan reklame liar dan yang tidak terprediksi antara lain: Kunjungan tamu negara, bencana alam, berbagai macam aktivitas masyarakat yang berbau demontrasi dan lainnya.

Berbagai upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut antara lain: Melakukan koordinasi internal dan eksternal dengan berbagai stakeholders (pemangku kepentingan) pihak terkait lainnya, menyempurnakan sistem pengelolaan pemungutan pajak reklame, menyempurnakan sistem program pelayanan administrasi perkantoran, menyempurnakan program peningkatan sarana dan

prasarana aparatur, menyempurnakan program peningkatan disiplin aparatur, menyempurnakan program peningkatan kapasitas sumber daya aparatur, menyempurnakan sistem program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan, dan menyempurnakan sistem program peningkatan dan pengembangan pengelolaan keuangan daerah.⁵⁷

Kedua; Hasil Penelitian yang dilakukan oleh Dadi Supriadi pada tahun 2013 dalam bentuk Disertasi dengan judul: “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah tentang Pajak Reklame di Kota Bandung”. Masalah dalam penelitian ini adalah belum optimalnya pelaksanaan kebijakan pajak reklame di Kota Bandung yang tidak mencapai target. Metode penelitian yang digunakan metode deskriptif dengan pendekatan Kualitatif. Teknik pengumpulan data melalui observasi dan wawancara. Informan dalam penelitian ini Staf BPPT Kota Bandung, Satpol PP dan Pengusaha reklame. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belum optimalnya pajak reklame di Kota Bandung disebabkan belum optimalnya pelaksanaan kebijakan.⁵⁸

Ketiga; hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Rosita pada tahun 2013 dalam bentuk Disertasi dengan judul :“Kinerja Aparatur Dinas Pemakaman dan Pertamanan dalam Pengawasan Keberadaan Reklame Insidental di Kota Bandung”. Masalah dalam penelitian ini adalah belum optimalnya kinerja aparatur dinas Pemakaman dan Pertamanan dalam Pengawasan Keberadaan Reklame Insidental. Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif. Teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam. Informan dalam penelitian ini aparatur Dinas Pemakaman dan Pertamanan Kota Bandung, perwakilan pengguna layanan reklame. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kualitas aparatur, kuantitas aparatur, penggunaan waktu, dan kerjasama aparatur dalam melaksanakan pengawasan keberadaan reklame insidental di Kota Bandung.

⁵⁷Hartono. Budi. 2012. Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Pajak Reklame Di Kota Bandung. (Studi Tentang Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pajak Reklame). Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

⁵⁸Supriadi Dadi. 2013. Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Pajak Reklame Di Kota Bandung. Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa belum optimalnya kinerja aparat Dinas Pemakaman dan Pertamanan dalam Pengawasan Keberadaan reklame Insidental di Kota Bandung disebabkan oleh belum sepenuhnya menerapkan prinsip-prinsip pengawasan. Dengan belum menerapkannya prinsip-prinsip pengawasan maka berpengaruh pada kinerja aparat dalam melakukan pengawasan keberadaan reklame insidental di Kota Bandung.⁵⁹

Keempat; Penelitian yang dilakukan oleh Rakhman Rizal tahun 2016 dalam bentuk disertasi dengan judul : “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Pajak Reklame Di Kota Bandung.” Masalah dalam penelitian ini belum optimalnya pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah Di Kota Bandung. Identifikasi masalah dalam penelitian ini (1) bagaimana pelaksanaan kebijakana pemerintah daerah tentang pajak reklame di Kota Bandung; (2). Hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Bandung dalam pelaksanaan pajak reklame Kota Bandung; (3). Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam meningkatkan keberhasilan pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah di bidang pajak reklame.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik Pengumpulan Data melalui studi pustaka dan studi lapangan (melalui observasi dan wawancara). Teknik pengambilan sampel Purposive sampling dengan 4 informan.

Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa:(1)faktor penyebab menurunnya pajak reklame adalah masalah kurangnya kesadaran para pengguna reklame baik biro jasa maupun perseorangan yang tidak mengurus perizinan reklame atau tidak memperpanjang pajak reklame yang telah habis jangka waktunya, juga sebagai akibat dari adanya pengetatan pemberian izin penyelenggaraan reklame sehingga sulitnya BPPT mengeluarkan izin penyelenggaraan reklame juga berakibat pada menurunnya penerimaan dari pajak reklame. (2) Dalam pelaksanaan

⁵⁹Rosita.2013. Kinerja Aparatur Dinas Pemakaman dan Pertamanan dalam Pengawasan Keberadaan Reklame Insidental di Kota Bandung Kinerja Aparatur Dinas Pemakaman dan Pertamanan dalam Pengawasan Keberadaan Reklame Insidental di Kota Bandung. Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

kebijakan pajak reklame yaitu Perda Nomor 20 Tahun 2011 tentang pajak Daerah juga harus mempertimbangkan tentang kebijakan penyelenggaraan reklame yaitu Perda nomor 04 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pajak Reklame, dan juga peraturan wali kota Bandung nomor 213 tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Reklame, karena dalam kebijakan-kebijakan tersebut terdapat kepentingan yang mempunyai potensi saling bersinggungan. (3) Karakter birokrasi Pemerintah Kota Bandung yang kurang tegas menyebabkan banyaknya pelanggaran dalam penyelenggaraan reklame.⁶⁰

Kelima; hasil penelitian yang dilakukan oleh Lina Nurwita pada tahun 2016 dalam bentuk Disertasi dengan judul : “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah tentang Penyelenggaraan Reklame di Kota Bandung”. Masalah penelitiannya adalah semakin banyaknya reklame yang bermunculan dalam berbagai bentuk yang dapat menimbulkan berbagai pelanggaran dalam penyelenggaraan reklame antara lain: pemasangan reklame yang berdiri tanpa mengantongi izin, pemasangan dan peletakan reklame yang berada di kawasan bebas reklame, pemasangan reklame yang mengganggu kepentingan umum yang menyebabkan implementasi Perda No. 04 Tahun 2012 belum dilaksanakan secara optimal. Adapaun identifikasi masalah penelitiannya : Bagaimana Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah tentang Penyelenggaraan Reklame di Kota Bandung.

Metode penelitiannya menggunakan tipe penelitian deskriptif dan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan datanya melalui studi pustaka, wawancara, studi dokumentasi. Penentuan informan dilakukan secara *purposive sampling*. Informan dalam penelitiannya: beberapa perwakilan SKPD yang terkait dengan izin penyelenggaraan reklame serta perwakilan pengguna layanan reklame di Kota Bandung.

Hasil penelitiannya menunjukkan (1) Implementasi kebijakan pemerintah daerah belum dilaksanakan secara optimal ini terlihat dar adanya pelanggaran-pelanggaran terhadap Perda maupun Perwal tentang

⁶⁰Rakhman .Rizal. 2016 . Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Pajak Reklame Di Kota Bandung. Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

Penyelenggaraan Reklame di Kota Bandung. (2) Isi kebijakan sudah mencakup kebutuhan kota dalam menciptakan penataan kota yang lebih baik. (3) Dukungan sumber daya manusia, sumber daya dana, dan sarana prasarana belum memadai. Terutama untuk instansi yang erat kaitannya dengan proses penertiban dan pembongkaran. Keterbatasan dana dan sarana prasarana mempengaruhi kinerja di lapangan. (4) Masing-masing instansi penyelenggaraan reklame sudah memiliki tupoksi dan kewenangan yang jelas. (5) Sikap ketaatan implementor kebijakan sudah baik, ketidaktegasan Pemerintah mengenai PP No. 109 Tahun 2012 dan belum konsisten terhadap peraturan yang ada. (6).Kondisi ekonomi, sosial, politik berpengaruh terhadap implementasi kebijakan, karena Kota Bandung merupakan pusat berkumpulnya berbagai kegiatan perdagangan sehingga banyak ditemukan iklan komersial yang tidak memiliki izin, selain itu pada saat pesta politik digelar kerap kali ditemukan reklame tanpa izin yang merupakan arogansi dari para calon legislatif maupun calon kepala daerah yang tidak mengindahkan aturan yang ada.⁶¹

Keenam; hasil penelitian yang dilakukan oleh Deden Suhendar pada tahun 2016 dalam bentuk Disertasi dengan judul. “Implementasi Kebijakan Pengelolaan Reklame di Kota Bandung”. Penelitiannya bertujuan untuk menemukan konsep baru tentang implementasi kebijakan. Metode penelitiannya metode deskriptif kualitatif. Sumber data terdiri atas sumber data primer dan data sekunder yang berkaitan dengan situasi dan kondisi empirisnya. Teknik pengumpulan data dengan observasi, wawancara mendalam dan studi dokumentasi. Kendala-kendala dalam implementasi kebijakan (1) sebagian aparatur (implementor) kebijakan kurang memahami tujuan kebijakan pengelolaan reklame, (2). Lemahnya mental sumber daya aparatur implementor kebijakan, (3). SKPD yang menjadi implementor kebijakan belum secara menyeluruh didukung dengan sumber daya teknologi yang memadai, (4). Adanya tekanan politis dari pihak-pihak tertentu terhadap implementor kebijakan, (5).Pemerintah Kota Bandung tidak konsisten dalam mengimplementasikan kebijakan pengelolaan reklame.

⁶¹Nurwita.Lina.2016.Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah tentang Penyelenggaraan Reklame di Kota Bandung.Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

Dari hasil penelitiannya ditemukan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan reklame di Kota Bandung secara empirik belum memberikan dampak yang signifikan terhadap penataan estetika kota. Disposisi/ sikap pelaksana, karakteristik organisasi pelaksana, kondisi ekonomi, sosial, dan politik; aktivitas komunikasi antar organisasi pelaksana; standar dan tujuan kebijakan; dan sumber daya belum memberikan kontribusi yang berarti terhadap keberhasilan kebijakan. Hal yang dominan dalam implementasi kebijakannya adalah konsistensi sikap implementor dari tingkat pimpinan puncak sampai pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan tujuan kebijakan. Dengan adanya konsistensi sikap implementor sejak proses perencanaan sampai dengan proses pengawasan akan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan.⁶²

Adapun hasil penelitian yang dipublikasikan dalam bentuk prosiding yang peneliti kaji terkait dengan tulisan reklame di Kota Bandung antara lain adalah :

Pertama; hasil penelitian Maharani dan Triana dalam bentuk prosiding yang dipublikasikan pada tahun 2015 dengan judul: “Pengaruh Efektivitas Penerimaan Pajak Reklame terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Bandung. (Studi kasus pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Bandung). Dalam publikasinya menyatakan bahwa efektivitas dalam melaksanakan pemungutan pajak reklame terdapat beberapa hambatan. Hambatan ini dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal, hal ini berdampak pada Pendapatan Asli daerah sehingga realisasi pendapatan pajak reklame setiap tahun mengalami fluktuasi. Tujuan penelitiannya untuk mengetahui seberapa besar pengaruh efektivitas pemungutan pajak reklame terhadap pendapatan asli daerah. Metode penelitian yang digunakannya metode deskriptif analitis dengan menggunakan pendekatan survei atas data sekunder dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan penelitian kepustakaan. Hasil penelitiannya menunjukkan efektivitas pemungutan pajak reklame berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah Kota

⁶²Suhendar.Deden.2016. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Reklame di Kota Bandung. Disertasi. Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

bandung. Kontribusi pajak reklame selama lima tahun menunjukkan adanya peningkatan. Penerimaan pajak reklame memiliki hubungan yang sangat kuat dengan pendapatan asli daerah, efektivitas penerimaan pajak reklame memiliki hubungan yang sangat kuat dengan pendapatan asli daerah, efektivitas penerimaan pajak reklame memberikan kontribusi 90.1% terhadap pendapatan asli daerah Kota Bandung. Hasil uji statistiknya menunjukkan hipotesis penelitiannya diterima hal ini karena nilai t-hitung lebih besar daripada t-tabel yakni sebesar $5.2227 > 3.182$.⁶³

Kedua; hasil penelitian yang dipublikasikan oleh Arifianto Budiman pada tahun 2016 dalam bentuk Jurnal dengan judul : “Penaan Pajak Reklame Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Reklame dihubungkan dengan Pendapatan Asli daerah (PAD) Kota Bandung. Hasil publikasinya pajak merupakan sumber penerimaan negara yang sangat vital dalam membiayai roda pembangunan dan pemerintahan dalam pemungutannya harus didasarkan pada Undang-undang. Penaan pajak atas pemasangan iklan atau reklame merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Bandung dalam rangka meningkatkan penerimaan daerah dari sektor pajak reklame. Namun pada kenyataannya masih banyak penyelenggara reklame yang dalam pemasangannya tidak mengikuti peraturan daerah nomor 4 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan reklame. Disisi lain pajak pajak yang dapat ditarik dari hasil penyelenggaraan reklame cukup besar dan sangat bermanfaat untuk meningkatkan PAD. Dalam penelitiannya Perda Kota Bandung nomor 4 tahun 2012 tersebut mengatur pemasangan reklame di Kota Bandung, menganalisa adanya dampak pemasangan reklame yang tidak mengikuti perda tersebut bagi PAD Kota Bandung menyelesaikan permasalahan pemasangan reklame yang tidak mengikuti Perda tersebut. Metode penelitiannya bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Tahapan penelitiannya kepustakaan, kemudian data yang telah terkumpul dianalisa secara yuridis normatif berdasarkan

⁶³Maharani.Triana.2015. Pengaruh Efektivitas Penerimaan Pajak Reklame Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Bandung. (Studi kasus pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Bandung. Jurnal Widyatama. URL:<http://repository.widyatama.ac.id>.

kuanntitatif dan dijelaskan dalam bentuk deskriptif analitis. Hasil penelitiannya adalah tidak maksimalnya penerimaan kas daerah dikarenakan banyaknya yang tidak membayar pajak, maka pemerintah Kota Bandung harus memberikan penyelesaian dan solusi atas pemasangan reklame, dan ini berdampak kepada peningkatan PAD.⁶⁴

Ketiga; hasil penelitian yang dipublikasikan oleh Ridho Dinda Bakti pada tahun 2016 dalam bentuk prosiding dengan judul : “Aplikasi Pengelolaan Perizinan dan Perhitungan Pajak Reklame Berbasis WEB (Studi Kasus Dinas Pelayanan pajak Kota bandung).”. Hasil publikasinya adalah pajak reklame adalah pajak atas penyelenggaraan reklame, sedangkan reklame merupakan benda, alat, pembuatan, media yang menurut bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial dan dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan, atau mengenalkan secara positif suatu barang, jasa atau orang ataupun untuk menarik perhatian umum kepada suatu barang, jasa atau orang yang ditempatkan atau dapat dilihat, dibaca atau didengar dari suatu tempat oleh umum. Kecuali yang dilakukan oleh pemerintah. Tarif pajak reklame ditetapkan dengan peraturan daerah dengan ketentuan maksimum 25 %. Besarnya pajak terutang yang harus dibayar oleh wajib pajak reklame adalah dengan mengalihkan tarif dengan dasar pengenaan. Dinas Pelayanan Pajak sebagai instansi pemerintah yang mengelola sumber daya pendapatan negara di bidang pajak memberikan peran penting bagi pendapatan negara maupun pendapatan daerah.

Masalah penelitannya adalah Dinas pelayanan pajak Kota Bandung saat ini masih menggunakan perhitungan manual. Seiring dengan perkembangan teknologi solusi dalam menangani masalah tersebut adalah dengan dibuatnya sebuah aplikasi yang membantu menghitung pendapatan pajak khususnya pajak reklame di Kota Bandung. Hasil penelitiannya membuat aplikasi WEB dengan menggunakan php dan basis data mySQL, dengan metode waterfall. Aplikasi ini dapat mengelola pembuatan perizinan pajak, pembayaran pajak, dan pembuatan laporan pendapatan pajak reklame. Aplikasi ini

⁶⁴Budiman. Arifianto. 2016. Pengenaan Pajak Reklame Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Reklame Dihubungkan dengan Pendapatan Asli Daerah Kota Bandung. Jurnal. Universitas Pasundan.Bandung.

dalam perhitungan pembayarannya juga menangani kelebihan pembayaran dan kekurangan pembayaran yang dilakukan oleh wajib pajak.⁶⁵

Selain hasil penelitian dalam bentuk Disertasi yang peneliti kaji, peneliti juga mengkaji atau menelaah beberapa jurnal ilmiah yang merupakan hasil penelitian yang ada relevansinya dengan penelitian peneliti yaitu tentang kualitas penyelenggaraan pelayanan publik.

Berbicara tentang kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dalam perubahan tatanan Pemerintahan Indonesia menuju ke arah desentralisasi saat ini sebagai konsekuensi otonomi daerah adalah mengurangi peran Pemerintah Pusat dari peran dominan operasional menjadi peran dominan kebijakan. Peran baru ini ikut mempengaruhi kebijakan dalam kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang sesuai dengan alam perubahan, sesuai konsep dari pelaksanaan otonomi daerah sehingga Pemerintah Daerah mempunyai keleluasaan untuk menjalankan kewenangannya termasuk dalam kualitas penyelenggaraan pelayanan publik.

Pergeseran paradigma penyelenggaraan pelayanan publik dalam manajemen Pemerintahan Daerah menuju pola pelayanan yang lebih transparan, akuntabel dan partisipatif ternyata pada tataran implementasinya banyak menemui kendala dan permasalahan yang sangat kompleks. Berikut ini beberapa pandangan yang menyatakan faktor-faktor penghambat dalam penyelenggaraan kualitas pelayanan publik. Diantaranya adalah faktor Sumber Daya Manusia (SDM). Hal ini sejalan dengan Pendapat Asropi : “Persoalan utama dalam pelayanan publik adalah masalah Sumber Daya Manusia (SDM) baik menyangkut komitmen pimpinan, kualitas dan moralitas SDM, sistem sebagai faktor penentu kinerja birokrasi Pemerintahan Daerah terlihat masih belum memuaskan.”⁶⁶ Selanjutnya Rohilie berpendapat bahwa : “Buruknya kinerja organisasi pemerintah termasuk Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik salah satunya disebabkan oleh

⁶⁵ Bakti.Ridho.2016. Aplikasi Pengelolaan dan Perhitungan Pajak Reklame Berbasis WEB (Studi Kasus : Dinas Pelayanan Pajak Kota Bandung). *Proceeding Of applied Science*: Vol.2, No.1 April 2016. Hlm 339.

⁶⁶Asropi 2008. Budaya Inovasi dan Reformasi. *Jurnal Ilmu Administrasi*, volume V Nomor 3. September 2008. Halaman 246 – 255

faktor SDM sebagai pelaksana dari birokrasi”.⁶⁷ Pandangan lain Kurniasih berpendapat bahwa: “Kinerja SDM sangat menentukan efektivitas organisasi pemerintahan dalam pemberian pelayanan publik sehingga SDM minimal mampu menyelesaikan beban maksimal dari sebuah organisasi.”⁶⁸

Menurut pandangan peneliti terhadap pemikiran ini bahwa faktor SDM dijadikan sebagai penyebab buruknya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dianggap lemah karena potensi dan kemampuan yang dimiliki oleh SDM sebagai pelaku utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik saat ini di beberapa daerah sudah dapat dikategorikan bagus terbukti bahwa SDM saat ini dengan memilikinya berbagai kemampuan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akan tetapi kemampuan yang dimiliki oleh para SDM ini tidak diimbangi dengan dibangunnya komunikasi dengan masyarakat, dalam hal ini SDM baru hanya memiliki kemampuan dalam pemenuhan rasa tanggungjawab sebagai pegawai saja dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, seharusnya berbagai kemampuan yang dimiliki oleh pegawai ini dapat diakselerasikan dengan pihak masyarakat sebagai pengguna pelayanan, sehingga dapat berkomunikasi dengan baik, dengan dibangunnya komunikasi dengan baik antara penyedia layanan dengan pemohon layanan akan mengakibatkan penyelenggaraan pelayanan lebih berkualitas.

Faktor lain yang dianggap sebagai penyebab buruknya penyelenggaraan kualitas pelayanan publik adalah faktor Inovasi Birokrasi. Penyelenggaraan pelayanan publik kaitannya dengan Inovasi Birokrasi Asropi menyatakan bahwa : “Inovasi merupakan konsep baru dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam konsep ini bahwa inovasi dipandang tidak banyak diperlukan bagi aparatur birokrasi pemerintah di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, kurang populernya konsep inovasi dapat dipahami karena karakter penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih bersifat monopoli tanpa

⁶⁷Rohilie Haunan Fachry. 2015. Merancang Masa Depan Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah Sebagai Upaya Menciptakan Birokrasi Yang Responsif. Prosiding Dinamika Pemerintahan di Indonesia September 2015 hlm C26 ISBN 9786027 300903. Universitas Brawijaya. Malang

⁶⁸Kurniasih Dewi. 2015. Penyusunan *Roadmap* Reformasi Birokrasi Dalam Mewujudkan *Good Governance* Di Kota Bandung. Prosiding Dinamika Pemerintahan di Indonesia. September 2015 hlm C9 ISBN 9786027 300903 Universitas Brawijaya. Malang

kompetisi, lebih mengutamakan pandangan pada diri sendiri dari pada konsumen.”⁶⁹ Hal ini sejalan dengan pendapat Jati bahwa : “Kendala dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam manajemen pemerintahan adalah tidak hanya berasal dari sisi aparat saja misalnya kegiatan pemerintah bersifat monopoli tanpa kompetisi, lebih mengutamakan pandangan diri sendiri dari pada konsumen yang dilayaninya akan tetapi terjadi juga dari sisi masyarakat yang belum sepenuhnya percaya terhadap upaya perbaikan yang tengah dilakukan oleh pemerintah, misalnya perbaikan dalam manajemen pemerintahan agar dapat mengelola pemerintahan yang baik.”⁷⁰ Selanjutnya Firman berpendapat bahwa: “Pengembangan inovasi pada birokrasi terkesan lambat dalam mengikuti perkembangan masyarakat yang serba cepat karena pengaruh teknologi informasi”.⁷¹

Menurut pandangan peneliti terhadap konsep Inovasi Birokrasi, pemerintah bersifat monopoli tanpa kompetisi, lebih mengutamakan pandangan diri sendiri dari pada konsumen yang dilayaninya mengandung kelemahan karena dalam era reformasi dengan menganut konsep otonomi daerah ini inovasi-inovasi yang dibangun oleh daerah seringkali menimbulkan masalah baru karena tidak diimbangi dengan kesiapan dari daerah itu sendiri untuk merancang sebuah inovasi tersebut, begitu juga faktor pemerintah bersifat monopoli tanpa kompetisi lebih mengutamakan pandangan diri sendiri dari pada konsumen, saat ini sudah tidak relevan, justru di era otonomi daerah ini Pemerintah Daerah harus mampu bersaing dengan daerah lain karena konsep otonomi daerah ini memberikan kewenangan kepada daerah yang seluas-luasnya untuk dapat mengelola dan mengurus daerahnya sendiri, sehingga maju atau tidaknya suatu daerah ada dalam tanggungjawab dari Pemerintah Daerah itu sendiri salah satunya melalui penerapan dan pengembangan inovasi birokrasi.

⁶⁹Asropi 2008. Budaya Inovasi dan Reformasi. Jurnal Ilmu Administrasi, volume V Nomor 3. September 2008. Halaman 246 – 255

⁷⁰Jati Raharjo W. Kendala dalam Tataran Implementasi Pergeseran Paradigma Penyelenggaraan Pelayanan Publik Yang Lebih Transparan, Akuntabel Dan Partisipatif . Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Volume 15 Nomor 1, Juli 2011 ISSN 1410-4946. Universitas Gadjah Mada

⁷¹ Firman. 2015. Membangun Inovasi Birokrasi Melalui Teknologi Informasi dan Komunikasi. Prosiding Dinamika Pemerintahan di Indonesia September 2015 hlm C14 ISBN 9786027 300903. Universitas Brawijata. Malang.

Lebih lanjut Asropi menyatakan penyebab lain dalam penyelenggaraan pelayanan publik tidak berkualitas selain faktor SDM dan inovasi juga faktor budaya. “Budaya sangat berpengaruh besar terhadap kinerja birokrasi dan budaya birokrasi sangat penting bagi reformasi birokrasi pemerintahan di daerah di dalam proses penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.”⁷² Selanjutnya Firman berpandangan bahwa: “Lemahnya kinerja organisasi birokrasi tidak memiliki mekanisme penyesuaian diri untuk mengatasi segala permasalahan serta tantangan atas segala perkembangan situasi di masyarakat kerja birokrasi disebabkan oleh budaya birokrasi.”⁷³ Pandangan lain Romli berpandangan bahwa: “Baik buruknya penyelenggaraan Pelayanan publik yang terkait dengan kemampuan kualitas birokrasi ditentukan oleh kemampuan birokrat. Kemampuan birokrat pemerintahan selain dibentuk melalui pengembangan dan peningkatan pengetahuan dan keterampilan individu sangat dipengaruhi oleh sistem organisasi seperti orientasi kerja, struktur organisasi, model kepemimpinan dan budaya.”⁷⁴

Menurut peneliti pandangan ini mengandung kelemahan karena budaya birokrasi tidak dapat seutuhnya dipertahankan dalam konsep pemberian pelayanan kepada masyarakat saat ini akan tetapi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat harus bersifat fleksibel dan menganut konsep perubahan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan adanya reformasi birokrasi demi terbangunnya penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas.

Pandangan lain muncul bahwa penyelenggaraan pelayanan publik tidak berkualitas selain faktor SDM, Inovasi dan budaya, yang berdampak kepada penyelenggaraan pelayanan publik tidak berkualitas adalah faktor cara kerja dalam suatu birokrasi dengan mempergunakan teknologi informasi. Cara kerja semacam ini menjadikan birokrasi tanpa batas dan akan banyak mengenal *paperless organization*.

⁷²Asropi. 2008. Budaya Inovasi dan Reformasi. Jurnal Ilmu Administrasi, volume V Nomor 3. September 2008. Halaman 246 – 255

⁷³Firman. 2015. Membangun Inovasi Birokrasi Melalui Teknologi Informasi dan Komunikasi. Prosiding Dinamika Pemerintahan di Indonesia September 2015 hlm C14 ISBN 9786027 300903 Brawijata. Malang

⁷⁴Romli Khomsahrial. 2013 Bureaucracy Communication And Government Organizational Culture. The first International Conference on Law.Business and Government. Bandar Lampung University.

Birokrasi tanpa batas memberikan wajah baru dari birokrasi yang tidak lagi secara tegas mengikuti garis hierarki. Struktur organisasi yang bersifat *ad-hoc*, *committee* dan matrik menjadi model dari organisasi birokrasi mendatang di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Thoha: “Perubahan paradigma birokrasi pemerintahan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat bahwa teknologi informasi itu sekarang menjadi sesuatu hal yang sulit untuk dihindari artinya dalam pemerintahan itu teknologi informasi harus menjadi aktivitas dalam setiap proses dan penyelesaian terkait dengan tatanan manajemen pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.”⁷⁵

Peneliti memandang ada kelemahan dari faktor cara kerja dengan semata-mata mengandalkan pada penggunaan teknologi informasi tanpa membangun komunikasi birokrasi. Penerapan teknologi informasi baru, seperti melalui media sosial, perlu disinkronisasikan dengan mekanisme, prosedur dan sistem dalam organisasi yang telah mengatur dengan jelas penyelenggaraan proses pelayanan. Hal ini penting agar teknologi informasi baru tidak melemahkan komunikasi birokrasi dan sistem birokrasi pemerintah yang telah ada, namun justru memperkuatnya. Banyak daerah yang sudah mengusung konsep teknologi informasi di dalam menjalankan pemerintahannya, misalnya saja dengan konsep penerapan *e-government*, namun belum berjalan secara efektif karena kurang terintegrasi dengan sistem birokrasi pemerintah. Padahal konsep *e-government* seharusnya membantu memudahkan proses pelayanan kepada masyarakat, karena berbagi informasi dan perkembangan suatu daerah dapat diikuti dan dipantau oleh masyarakat.

E-government merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam pengembangan pengelolaan manajemen pemerintahan termasuk dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Penerapan teknologi informasi dalam *e-government* seharusnya dapat memberikan berbagai macam keuntungan yang dapat menunjang aktivitas pemerintahan dan memudahkan pemerintah untuk

⁷⁵Thoha Miftah. 2000. Reformasi Birokrasi Publik Pasca Orde Baru. Perubahan Tanpa Grand Design. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Volume 5 Nomor 3 halaman 246 – 255.

dengan cepat memberikan respon terhadap keinginan masyarakat dalam proses pelayanan.

Konsekuensi dari era reformasi ini merubah wajah birokratisme termasuk dalam tatanan Pemerintahan Daerah melalui desentralisasi kewenangan yang cukup luas akan tetapi birokrasi yang berlebih tetap diterapkan. Hal ini sejalan dengan pendapat Rajab : “Birokratisme sebagai pelaksana atau pengelola dalam manajemen Pemerintahan Daerah untuk dapat memiliki daya saing yang tinggi maka perlu menerapkan prinsip-prinsip *good governance*.”⁷⁶

Pendapat lain tentang perlunya penerapan prinsip-prinsip *good governance* adalah pendapat Jani : “Untuk mengelola tatanan pemerintahan yang baik perlu diterapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam mekanisme Pemerintahan Daerah.”⁷⁷ *Good governance* disepakati sebagai bagian dari desain kelembagaan baru untuk mendorong proses kerjasama antara entitas pasar, negara dan masyarakat sipil untuk menciptakan inovasi pembangunan dan mendorong kinerja birokrasi untuk bekerja netral dan mengabdikan pada kepentingan publik. Selanjutnya pendapat Pribadi : “*good governance* yang secara normatif diyakini sebagai desain untuk mengelola agar pasar bekerja pada kepentingan publik.”⁷⁸

Inovasi pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah sebagai wujud dari pengelolaan manajemen Pemerintahan Daerah mendorong penguatan peran Pemerintahan Daerah dalam melakukan pelayanan publik. Savirani : “Inovasi pelayanan publik satu sisi mendorong penguatan Pemerintah Daerah namun disisi lain proses untuk mencapai inovasi tersebut berlawanan dengan prinsip *good governance*, praktik inovasi Pemerintah Daerah berlangsung dalam konteks struktural yang positif, politik transaksional dan

⁷⁶Rajab Budi. Kurangnya Penerapan konsep *good governance* dalam tatanan pemerintahan di Era Demokratisasi. Analisis CSIS Volume 14 No4, Desember 2012. ISSN1829-5908

⁷⁷Jani Lucky Kerangka analisis alternatif dalam menjelaskan kontradiksi dari pendekatan dan program *good governance* di beberapa daerah di Indonesia. Analisis CSIS Volume 42 No 1, Maret 2013. ISSN1829-5908

⁷⁸Pribadi Airlangga Bagaimana *good governance* yang secara normatif diyakini sebagai desain untuk mengelola agar pasar bekerja pada kepentingan publik Analisis CSIS Volume 42 No 1, Maret 2013. ISSN1829-5908

kecenderungan personalisasi kekuasaan.”⁷⁹ Dengan demikian prinsip *good governance* belum dapat diimplementasikan secara optimal. Berbagai upaya reformasi tata kelola pemerintahan termasuk Pemerintahan Daerah salah satunya adalah proses politik. Inovasi dan reformasi tata kelola pemerintahan ditujukan untuk meningkatkan daya saing daerah dalam manajemen Pemerintahan Daerah. Inisiasi inovasi dan reformasi banyak lahir dari kepiiaan proses negosiasi organisasi non pemerintah setempat dengan penguasa yang tersedia untuk melakukan perubahan. Inisiasi lainnya bagian dari aras perubahan bersifat *top down* yang didorong oleh pemerintah. Setiap inovasi memberikan warna yang berbeda/ perubahan di aras tata kelola pemerintahan lokal, namun disisi lain tetap tidak menyentuh struktur kuasa ekonomi dan politik yang dominan.

Selanjutnya Hanif berpendapat bahwa : “Penyelenggaraan tata kelola manajemen Pemerintahan Daerah dalam era otonomi daerah saat ini beberapa pendapat penelitian sebelumnya ditandai dengan belum dilaksanakannya prinsip-prinsip *good governance* dalam tataran Pemerintah Daerah sehingga menimbulkan tata kelola manajemen Pemerintahan Daerah belum dapat dilaksanakan secara optimal khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik.”⁸⁰

Menurut pandangan peneliti bahwa faktor penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam tata kelola pemerintahan dalam kualitas penyelenggaraan pelayanan publik mengandung kelemahan artinya bahwa Prinsip *good governance* yang ditujukan untuk melakukan pembaruan tata kelola pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada kenyataannya menampilkan pada dua realitas yang bertolak belakang. Pada daerah yang dinobatkan sebagai *best practice* karena mampu mereformasi tata kelola pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan dapat mewujudkan beberapa institusi publik yang transparan, akuntabel, dan responsif, ternyata

⁷⁹Savirani Amalinda .Terjadinya paradoks dalam inovasi pemerintahan Analisis CSIS Volume 42 No 1, Maret 2013. ISSN1829-5908

⁸⁰Hanif. Hasrul. 2013. Proses politik dibalik berbagai upaya reformasi tata kelola pemerintahan yang dilakukan dalam satu dasawarsa Analisis CSIS Volume 42 No 1, Maret 2013. ISSN1829-5908

disisi lain masih dijumpai tata kelola yang pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik buruk.

Berdasarkan kepada beberapa pandangan tersebut di atas tentang faktor-faktor penyebab buruknya penyelenggaraan kualitas pelayanan publik secara umum maupun pelayanan publik terkait dengan izin penyelenggaraan reklame berdasarkan hasil penelitian sebelumnya, maka dalam hal ini peneliti dapat menggambarkan atau memetakan perbedaan penelitian sebelumnya yang peneliti kaji atau telaah baik melalui penelitian yang dituangkan dalam bentuk disertasi penelitian sebelumnya maupun hasil penelitian yang dituangkan dalam bentuk jurnal ilmiah atau prosiding tentang faktor-faktor penyebab buruknya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik secara umum maupun pelayanan publik terkait izin penyelenggaraan reklame dengan penelitian yang peneliti lakukan yang nantinya dituangkan dalam bentuk Disertasi dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2.1
Pemetaan Hasil Penelitian Faktor Penyebab Buruknya
Penyelenggaraan Kualitas Pelayanan Publik Secara Umum
dan Kualitas Pelayanan Izin Penyelenggaraan Reklame

| No | Nama | Tahun | Bentuk | Judul | Faktor Penyebab Buruknya Pelayanan Publik |
|----|------------|-------|-----------|--|--|
| 1 | Alamsyah | 2003 | Disertasi | Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Publik” (Studi pada Dinas Kabupaten Lebak Provinsi Banten) | Perilaku Birokrasi yang dipengaruhi lingkungan luar seperti faktor sosial, ekonomi dan budaya birokrasi. |
| 2 | Utama | 2004 | Disertasi | Perilaku Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik” (Studi pada Dinas Kependudukan Catatan Sipil Kota Denpasar) | Perilaku birokrasi dan budaya birokrasi |
| 3 | ZET Libing | 2008 | Disertasi | Perilaku Birokrasi | Sistem pelayanan, |

| | | | | | |
|---|----------------|------|-----------|--|---|
| | | | | Pemerintahan Dalam Pelayanan Publik di Kabupaten Timur Tengah Selatan | strategi pelayanan dan kesadaran pelanggan/masyarakat. |
| 4 | Samahuddin | 2011 | Disertasi | Peranan Birokrasi Pemerintahan dalam Pemberian Pelayanan Perizinan.“ (Studi Kasus di Kota Banjarmasin). | Struktur Organisasi adaptif |
| 5 | Nurdin Encep | 2012 | Disertasi | Pengaruh Karakteristik Perilaku Birokrat Terhadap Pelayanan Publik Pada Pemerintah Kecamatan di Kabupaten Ciamis”. (Studi Pelayanan Administrasi dan Jasa Publik). | Perilaku birokrasi |
| 6 | Hartono Budi | 2012 | Disertasi | Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Pajak Reklame Di Kota Bandung. (Studi Tentang Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pajak Reklame). | Implementasi kebijakan, masih banyaknya potensi titik reklame yang belum tergal, rentan terhadap gangguan situasional |
| 7 | Kasman Andi | 2013 | Disertasi | Perilaku Birokrasi Dalam Pelayanan Informasi Publik Pada Lembaga Kearsipan di Wilayah Provinsi DKI Jakarta | Perilaku birokrasi belum melaksanakan pelayanan yang bersifat adil, peduli, disiplin, peka dan tanggungjawab. |
| 8 | Kaunang Markus | 2013 | Disertasi | Kualitas Pelayanan Perizinan Pada kantor | Kepemimpinan yang masih transaksional, |

| | | | | | |
|----|---------------|------|-----------|--|--|
| | | | | Pelayanan Perizinan Terpadu Di Kabupaten Minahasa Utara | belum demokrasi dalam pelayanan, Temuan dalam penelitiannya : pemanfaatan teknologi informasi serta terjadinya transformational leadership dalam penyelenggaraan pelayanan memberikan dampak pada perbaikan pelayanan perizinan. |
| 9 | Surachmin | 2013 | Disertasi | Perilaku Organisasi Dalam Pelayanan Publik”. (Studi Kasus Perilaku Korupsi Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Dalam Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah), | Perilaku organisasi koruptif . |
| 10 | Supriadi Dadi | 2013 | Disertasi | Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Pajak Reklame Di Kota Bandung. | Implementasi kebijakan |
| 11 | Rosita | 2013 | Disertasi | Kinerja Aparatur Dinas Pemakaman dan Pertamanan Dalam Pengawasan Keberadaan Reklame Insidentil Di Kota Bandung | Kinerja aparatu Dinas Pemakaman dan Pertamanan Belum menerapkan prinsip-prinsip pengawasan |
| 12 | Egetan Maxi | 2014 | Disertasi | Perilaku Birokrasi Pemerintah Dalam Pelayanan Perizinan | Perilaku individu, kemampuan petugas yang masih terbatas, |

| | | | | | |
|----|-------------------|------|-----------|--|---|
| | | | | Kabupaten Minahasa | sikap petugas yang kurang menyenangkan serta adanya motivasi individu yang didorong oleh kebutuhan yang tidak disediakan organisasi. Perilaku kelompok terdapat ketidaksamaan kepentingan serta kurangnya kebersamaan, adanya struktur organisasi yang ditandai oleh kurangnya penerapan spesialisasi, formalisasi organisasi yang rendah serta organisasi yang sentralistik. |
| 13 | Ramdhani Muhammad | 2014 | Disertasi | Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Pajak Reklame di Kota Bogor | Implementasi kebijakan lemah |
| 14 | Ibrahim. Hikmat | 2014 | Disertasi | Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Kualitas Pelayanan Izin Reklame di Kota Medan | Belum menerapkan Aspek-aspek pelaksanaan kebijakan |
| 15 | Darmawan | 2015 | Disertasi | Kinerja Aparatur Dinas Pemakaman dan Pertamanan dalam Pengawasan Reklame Insidentil di Kabupaten. Purwakarta | SDM/Kinerja Aparatur Lemah |
| 16 | Suhartono | 2015 | Disertasi | Implementasi | Implementasi |

| | | | | | |
|----|----------------|------|-----------|---|--|
| | | | | Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Penyelenggaraan Reklame di Kabupaten Cirebon | Kebijakan lemah |
| 17 | Rizal Rakhman | 2016 | Disertasi | Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Pajak Reklame Di Kota Bandung | Faktor SDM dan faktor Sumber Daya dana |
| 18 | Nurwita Lina | 2016 | Disertasi | Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Penyelenggaraan Reklame Di Kota Bandung | Implementasi kebijakan, Faktor SDM, Sumber Daya dana, Sarana dan prasarana. |
| 19 | Suhendar Deden | 2016 | Disertasi | Implementasi Kebijakan Pengelolaan Reklame Di Kota Bandung. | Implementasi kebijakan, adanya tekanan politik, Sumber daya belum memberikan kontribusi terhadap peningkatan PAD |
| 20 | Rohilie | 2015 | Prosiding | Merancang Masa Depan Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah Sebagai Upaya Menciptakan Birokrasi Yang Responsif | SDM sebagai pelaksana birokrasi |
| 21 | Kurniasih Dewi | 2015 | Prosiding | Penyusunan <i>Roadmap</i> Reformasi Birokrasi Dalam Mewujudkan <i>Good Governance</i> Di Kota Bandung | Kinerja SDM |
| 22 | Firman | 2015 | Prosiding | Membangun Inovasi Birokrasi Melalui | Pengembangan Inovasi, Teknologi Informasi, |

| | | | | | |
|----|-------------------|------|-----------|--|--|
| | | | | Teknologi Informasi dan Komunikasi | Budaya Birokrasi |
| 23 | Bakti Ridho Dinda | 2016 | Prosiding | Aplikasi Pengelolaan dan Perhitungan Pajak Reklame Berbasis WEB. (Studi Kasus Dinas Pelayanan Pajak Kota Bandung). | Pengelolaan dan Perhitungan pajak masih bersifat manual belum berbasis WEB |
| 24 | Asropi | 2008 | Jurnal | Budaya Inovasi dan Reformasi. Jurnal Ilmu Administrasi | SDM pimpinan, kualitas dan moralitas SDM, sistem kinerja, inovasi birokrasi dan budaya birokrasi |
| 25 | Jati | 2011 | Jurnal | Kendala dalam Tataran Implementasi Pergeseran Paradigma Penyelenggaraan Pelayanan Publik Yang Lebih Transparan, Akuntabel Dan Partisipatif | Aparatur birokrasi, masyarakat belum percaya terhadap perbaikan manajemen pemerintahan |
| 26 | Romli | 2013 | Jurnal | Bureaucracy Communication And Government Organizational Culture | Kemampuan birokrat (SDM), Orientasi kerja, Struktur organisasi, Model Kepemimpinan, Budaya. |
| 27 | Thoha Miftah | 2000 | Jurnal | Reformasi Birokrasi Publik Pasca Orde Baru. Perubahan Tanpa Grand Design. | Teknologi Informasi, Inovasi, Budaya Birokrasi, Cara Kerja, SDM |
| 28 | Rajab | 2012 | Jurnal | Kurangnya Penerapan konsep good governance dalam tatanan pemerintahan di Era Demokratisasi | Belum diterapkannya prinsip <i>Good Governance</i> |
| 29 | Jani | 2013 | Jurnal | Kerangka analisis | Prinsip <i>Good</i> |

| | | | | | |
|----|-------------------|------|--------|---|--|
| | | | | alternatif dalam menjelaskan kontradiksi dari pendekatan dan program good governance di beberapa daerah di Indonesia | <i>Governance</i> |
| 30 | Savirani | 2013 | Jurnal | Terjadinya paradoks dalam inovasi pemerintahan | Inovasi, prinsip good governance, politik transaksional, personalisasi kekuasaan |
| 31 | Pribadi | 2013 | Jurnal | Bagaimana <i>good governance</i> yang secara normatif diyakini sebagai desain untuk mengelola agar pasar bekerja pada kepentingan publik | Prinsip <i>Good Governance</i> |
| 32 | Hanif | 2013 | Jurnal | Proses politik dibalik berbagai upaya reformasi tata kelola pemerintahan yang dilakukan dalam satu dasawarsa | Prinsip <i>Good Governance</i> |
| 33 | Maharani, Triana | 2015 | Jurnal | Pengaruh Efektivitas Penerimaan Pajak Reklame Terhadap Peningkatan Pendapatan asli Daerah Kota Bandung. (Studi kasus Pada Dinas Pendapatan Kota Bandung). | Implementasi kebijakan |
| 34 | Budiman Arifianto | 2016 | Jurnal | Pengenaan Pajak Reklame Berdasarkan Perda Nomor 4 Tahun | Implementasi Kebijakan |

| | | | | | |
|----|---------------------|------|-----------|--|--|
| | | | | 2012 Dihubungkan Dengan Pendapatan Asli Daerah Kota Bandung | |
| 35 | Rohayatin. Titin | 2016 | Disertasi | Penyelenggaraan Pelayanan Publik Pemerintah Daerah Kota Bandung (Studi Pelayanan Izin Penyelenggaraan Reklame Pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu). | Faktor Komunikasi birokras melalui : kualitas komunikator, informasi yang disampaikan, Media saluran informasi dan komunikasi, Suasana komunikasi. |

Sumber : Olahan Peneliti Tahun 2016

Dengan demikian, buruknya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik termasuk dalam kualitas pelayanan izin penyelenggaraan reklame peneliti tidak hanya melihat dari faktor SDM, faktor sumber daya dana, faktor sarana dan prasarana, faktor implementasi kebijakan, Inovasi Birokrasi, Budaya Birokrasi, Cara Kerja, Teknologi Informasi dan penerapan prinsip-prinsip *good governace* saja, akan tetapi peneliti mempunyai pandangan lain yang dapat mempengaruhi buruknya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik termasuk kualitas pelayanan dalam izin penyelenggaraan reklame khususnya di Kota Bandung yaitu dipengaruhi oleh faktor Komunikasi Birokrasi. Faktor Komunkasi Birokrasi ini dapat dianggap sebagai salah satu langkah dan upaya serta strategi untuk dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang lebih berkualitas termasuk dalam pelayanan izin penyelenggaraan reklame.

2.2. Kerangka Teori Tentang Pelayanan Publik, Komunikasi Birokrasi dan Reklame.

2.2.1. Konsep Pelayanan Publik.

Pelayanan publik merupakan satu tugas yang harus dikerjakan dengan lebih baik oleh aparatur pemerintahan untuk meningkatkan kepuasan publik maksudnya masyarakat. Adapun konsep kualitas

menurut Tjiptono diberi pengertian sebagai berikut : "Konsep kualitas sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan suatu produk atau jasa yang terdiri atas kualitas desain dan kualitas kesesuaian. Kualitas desain merupakan fungsi spesifik dari suatu produk sedangkan kualitas kesesuaian adalah suatu ukuran seberapa jauh suatu produk mampu memenuhi persyaratan atau spesifikasi kualitas yang ditetapkan".⁸¹ Hal tersebut sejalan dengan pendapat Dwiyanto yang mengemukakan bahwa: "Kualitas pelayanan menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik, kualitas layanan ini seringkali membentuk *image* masyarakat terhadap organisasi pelayanan publik. Banyak *image* negatif yang membentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterimanya."⁸²

Dari pendapat di atas dapat dipahami bahwa kualitas pelayanan mempunyai posisi yang strategis dalam mengembangkan kinerja birokrasi yang pada gilirannya akan mempengaruhi citra atau *image* dari organisasi publik tersebut. Sehubungan hal tersebut Siagian mengemukakan bahwa : "Peningkatan kinerja harus selalu dikaitkan dengan penerapan prinsip efisiensi. Artinya dalam upaya menampilkan kinerja yang memuaskan, suatu sistem kerja sedemikian rupa sehingga hanya menggunakan sebagian sarana, daya dan dana yang dialokasikan untuk menyelenggarakan fungsinya. Jadi prinsip efisiensi yang lebih tepat ialah sasaran yang ditetapkan baginya tercapai tanpa harus menghabiskan sarana, daya, dan dana yang tersedia".⁸³

2.2.2. Esensi Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan salah satu unsur atau bagian yang penting bagi organisasi publik, karena apa pun dan bagaimana pun bentuk atau jenis kegiatan yang dilakukan oleh organisasi publik termasuk organisasi pemerintah sesungguhnya akan diproyeksikan bagi kepentingan publik. Untuk mengartikan orientasi kepentingan publik tersebut adalah salah satunya dapat diwujudkan dalam bentuk

⁸¹Tjiptono Fandi. 2000. Manajemen Jasa. hlm : 51

⁸²Dwiyanto, Agus. 1995. Penelitian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik. Kebijakan dan Penerapannya. Jogjakarta. Fisipol UGM. hlm : 6

⁸³Siagian. Sondang. 1998. Manajemen Abad 21. Jakarta . Bumi Aksara. Hlmn : 50

pelayanan publik. Dengan demikian organisasi publik sudah selayaknya memahami esensi yang terkandung dalam pelayanan publik. Dalam konteks ini Zethaml dan Farmer dalam Pasolong mengemukakan bahwa untuk memahami dari esensi pelayanan ada tiga karakteristik utama yang harus diperhatikan yaitu :

1. *Intangibility*, artinya adalah bahwa pelayanan pada dasarnya bersifat *performance* dan hasil pengalaman dan bukan objek. Kebanyakan pengalamam tidak dapat dihitung, diukur, diraba atau di tes sebelum disampaikan untuk menjamin kualitas pelayanan. Berbeda dengan barang yang dihasilkan oleh suatu pabrik yang dapat di tes kualitasnya sebelum disampaikan kepada konsumen/ pelanggan.
2. *Heterogenity*, artinya adalah pemakai jasa/ *klien* atau pelanggan memiliki kebutuhan yang sangat heterogen. Pelanggan dengan pelayanan yang sama mungkin mempunyai prioritas yang berbeda, demikian pula *performance* sering bervariasi dari suatu prosedur ke prosedur lainya bahkan dari waktu yang satu ke waktu yang lainnya.
3. *Inseparability*, artinya adalah bahwa produksi dan konsumsi suatu pelayanan tidak terpisahkan, konsekuensinya adalah di dalam industri pelayanan kualitas tidak direkayasa ke dalam produksi di sektor pabrik dan kemudian disampaikan kepada pelanggan/ konsumen. Kualitas terjadi selama interaksi antara *klien* dan penyedia jasa⁸⁴

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa esensi dari pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas atau kegiatan orang per orang, kelompok atau organisasi dalam bentuk pemberian layanan langsung maupun jasa yang dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan dalam kehidupan sehari-hari. Untuk memahami makna dan pengertian tentang pelayanan publik, Kurniawan mendefinisikan bahwa: “Pelayanan publik adalah pemberian pelayanan terkait keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan

⁸⁴Pasolong, Harbani. 2007. Teori Administrasi Publik. Bandung. Alfabeta. Hlmn 133

pada organisasi itu sendiri dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan.”⁸⁵

Selanjutnya pendapat Sinambela bahwa pengertian pelayanan publik adalah : ”Setiap kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat.”⁸⁶

Pengertian Pelayanan Publik dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmenpan) Nomor 25 Tahun 2004 dijelaskan bahwa pelayanan publik adalah : “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-undangan”.⁸⁷

Penguatan terhadap pengertian tersebut maka pengertian pelayanan publik dikemukakan oleh Ratminto dan Winarsih sebagai berikut: “Pelayanan publik didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan dilingkungan badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.”⁸⁸

Berbagai pandangan yang telah diuraikan di atas mengisyaratkan bahwa pelayanan publik pada intinya merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan, yakni pemerintah baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, maupun Badan Usaha Milik Pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat baik dalam bentuk barang maupun jasa sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, artinya adalah bahwa implementasi pelayanan publik harus memenuhi tata cara atau prosedur yang telah ditetapkan.

⁸⁵Kurniawan, Agung. 2005. Transformasi Pelayanan Publik. Yogyakarta; Pembaruan. Halaman 6.

⁸⁶Sinambela. Poltak Lijan. 2006. Reformasi Pelayanan Publik. Jakarta ; PT Bumi Aksara. Halaman 5

⁸⁷Republik Indonesia Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004.

⁸⁸Ratminto dan Winarsih. 2010. Manajemen Pelayanan. Pengembangan Model Konseptual, Penerapan, Citizen’s Charter dan Standar Pelayanan Minimal. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. Halaman 5

Selanjutnya Arief mendefinisikan tentang layanan pelanggan sebagai berikut :

1. Segala kegiatan yang dibutuhkan untuk menerima, memproses, menyampaikan, memenuhi pesanan pelanggan dan untuk menindaklanjuti setiap kegiatan yang mengandung kekeliruan.
2. Ketepatan waktu dan reliabilitas penyampaian produk dan jasa kepada pelanggan sesuai dengan harapan mereka.
3. Penyampaian produk dan jasa yang dipesan pelanggan secara tepat waktu dan akurat dengan tindak lanjut dan tanggapan keterangan yang akurat termasuk pengiriman tagihan secara tepat waktu.”⁸⁹

Pengertian pelayanan publik tersebut di atas mencerminkan bahwa pelayanan publik mempunyai arti yang sangat bervariasi, namun secara operasional esensi pelayanan publik tersebut sesungguhnya memiliki orientasi yang sama yaitu bagaimana kegiatan tersebut mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, baik berupa barang maupun jasa, sehingga masyarakat merasa puas atas segala layanan yang diberikan termasuk layanan yang diberikan oleh organisasi pemerintah. Dalam Konteks tersebut Pasolong mengemukakan bahwa :

Pelayanan barang yang dimaksud adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penampaiannya kepada masyarakat/ konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunaannya. Misalnya jenis pelayanan listrik, air bersih dan pelayanan telepon, pelayanan KTP, pelayanan Kartu Keluarga dan sebagainya. Sedangkan pelayanan jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan

⁸⁹Arief., Muhtosin. 2006. Pemasaran jasa Dan Kualitas Pelayanan : bagaimana mengelola Kualitas Pelayanan Agar Memuaskan Pelanggan. Malang : bayumedia Publising. Halaman 180.

suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan angkutan darat, laut, Udara, pelayanan Kesehatan, pendidikan, perbankan, pelayanan pos, pelayanan pemadam kebakaran dan sebagainya.⁹⁰

Pendapat tersebut mencerminkan bahwa pelayanan publik dapat dimanifestasikan dalam berbagai jenis pelayanan, yang secara substantif sangat bersentuhan dengan kepentingan dan kebutuhan publik. Senada dengan pendapat di atas, Howlet dan Ramesh membedakan adanya empat macam barang dan jasa publik sebagai berikut :

1. Barang atau jasa privat, yaitu barang atau jasa yang derajat eksklusifitas dan derajat keterhabisannya sangat tinggi, seperti makanan atau jasa potong rambut yang dapat dibagi-bagi untuk beberapa pengguna, tetapi yang kemudian tidak tersedia lagi untuk orang lain apabila telah dikonsumsi oleh seorang pengguna.
2. Barang atau jasa publik yaitu barang atau jasa derajat eksklusifitas dan derajat keterhabisannya sangat rendah, misalnya penerangan jalan atau keamanan yang tidak dapat dibatasi penggunaannya dan tidak habis meskipun telah dinikmati oleh banyak pengguna.
3. Peralatan publik, yaitu barang atau jasa yang tingkat eksklusivitasnya tinggi, tetapi tingkat keterhabisannya rendah. Misalnya jembatan atau jalan raya yang tetap masih dapat dipakai oleh pengguna lain setelah dipakai oleh seorang pengguna, tetapi memungkinkan untuk dilakukan penarikan biaya kepada setiap pemakai.
4. Barang atau jasa milik bersama, artinya barang atau jasa yang tingkat eksklusifitasnya rendah tetapi tingkat derajat keterhabisannya tinggi. Misalnya ikan laut yang kuantitasnya semakin berkurang setelah terjadi pemakaian

⁹⁰Pasolong, Harbani. 2007. Teori Administrasi Publik. Bandung. Alfabeta. Hlmn : 129

(penangkapan) tetapi yang tidak mungkin untuk dilakukan penarikan biaya secara langsung kepada orang yang menikmatinya.⁹¹

Untuk memahami jenis penyelenggaraan pelayanan publik dibutuhkan pemahaman terhadap karakteristik pelayanan publik. Dalam hal ini Ratminto dan Winarsih mengemukakan lima karakteristik penyelenggaraan pelayanan publik sebagai berikut :

1. Adaptabilitas layanan, yakni derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. Posisi tawar pengguna/ *klien*. Hal ini artinya bahwa semakin tinggi posisi tawar pengguna/ *klien* maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
3. Type pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada dan hubungannya dengan pengguna/ *klien*.
4. *Locus control*. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara layanan.
5. Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara yang lebih dominan.⁹²

Berdasarkan para pandangan pakar tersebut, maka pelayanan publik dapat diartikan sebagai segala bentuk kegiatan baik dalam bentuk barang maupun jasa yang dapat memberikan manfaat dan dilaksanakan oleh instansi publik termasuk instansi pemerintah baik Pemerintah Pusat, Daerah maupun Badan usaha Milik pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai dengan ketentuan atau prosedur yang berlaku. Di lain pihak pandangan terhadap pelayanan publik juga memiliki keragaman dan sangat tergantung kepada bentuk dan jenisnya. Oleh karena itu dibutuhkan

⁹¹ Howlet dan ramesh. 1995

⁹²Rattminto dan Winarsih. 2010. Manajemen Pelayanan.Pengembangan Model Konseptual, Penerapan, *Citizen's Charter* dan Standar Pelayanan Minimal. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. Halaman 10

pemahaman terhadap karakteristik penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian pelayanan publik yang diberikan oleh birokrat pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah diharapkan dapat memenuhi kebutuhan dan harapan publik yakni meningkatkan pelayanan publik, dengan kata lain kualitas pelayanan publik meningkat atau pelayanan publik berkualitas.

2.2.3. Pentingnya Peningkatan Pelayanan Publik.

Masalah pelayanan publik di lingkungan pemerintahan sebenarnya sudah cukup lama menjadi pusat perhatian masyarakat. Hal ini disebabkan oleh banyaknya kasus tentang pelayanan publik baik kasus pelayanan publik di Pemerintah Pusat maupun kasus pelayanan publik di Pemerintah Daerah, yang dianggap dapat merugikan atau kurang berpihak kepada kepentingan masyarakat. Kondisi seperti ini mengisyaratkan bahwa kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sampai saat ini belum menunjukkan hasil yang memuaskan bagi kalangan masyarakat. Pelayanan yang berbelit-belit, inefisiensi, lambat, tidak ramah serta tidak jelasnya waktu penyelesaian pelayanan dan tidak jelasnya biaya pelayanan merupakan bukti nyata bahwa kualitas pelayanan yang diberikan aparatur pemerintah masih rendah dan kualitas pelayanan masih dapat dikatakan belum berkualitas. Munculnya istilah “kalau masih bisa dipersulit mengapa harus dipermudah” masih menjadi idiom yang cukup akrab untuk menegaskan betapa buruknya layanan publik saat ini.

Buramnya potret pelayanan publik saat ini sejalan dengan pendapat Mahmudi yang mengatakan bahwa : “pada umumnya organisasi pemerintah sering menghadapi tiga masalah yang meliputi kurang efektif, *in-efisiensi* dan mutu pelayanan yang kurang. Budaya yang berorientasi pada pencapaian target merupakan salah satu ciri dari organisasi birokrasi.”⁹³

Kondisi tersebut mengindikasikan bahawa dalam melaksanakan pelayanan publik memang bukan pekerjaan yang mudah, karena secara operasional senantiasa dihadapkan pada tantangan dan kendala yang tidak ringan. Pada posisi seperti ini seorang aparat

⁹³Mahmudi. 2007. Manajemen Kinerja Sektor Publik. Jogjakarta : UPP STIM YKPN. Halaman 134

seyogyanya memiliki keteguhan dan komitmen yang tinggi untuk melaksanakan pelayanan secara optimal dan berkualitas. Hal ini sejalan dengan pendapat Moestopadidjaya yang mengemukakan bahwa : “ untuk meningkatkan kualitas pelayanan aparat harus mempunyai semangat untuk melayani (*a spirit of public service*) dan harus menjadi mitra masyarakat (*partner of society*) atau melakukan kerjasama dengan masyarakat.

Berdasarkan dari pemahaman tersebut dapat dipahami bahwa pelayanan publik sesungguhnya mengandung semangat pengabdian yang dimanifestasikan dalam bentuk perilaku melayani bukan dilayani, mendorong bukan menghambat, mempermudah bukan mempersulit, sederhana bukan berbelit-belit, terbuka untuk semua orang bukan hanya sekelompok atau segelintir orang. Oleh karena itu administrasi publik sebagai sarana penyelenggaraan pemerintahan yang esensinya memberikan pelayanan publik harus benar-benar dapat dipahami dan dihayati oleh semua aparatur pemerintah. Hal ini sejalan dengan pandangan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN RI) bahwa tantangan dan kendala yang mendasar dalam pelayanan publik adalah sebagai berikut :

1. Kontak antara pelanggan dengan penyedia layanan
2. Variasi pelayanan
3. Para petugas pelayanan
4. Struktur organisasi
5. Informasi
6. Kepekaan Permintaan dan penawaran
7. Prosedur
8. Ketidakpercayaan publik terhadap kualitas pelayanan.⁹⁴

Pandangan tersebut menggambarkan betapa kompleksnya kendala yang dihadapi dalam melaksanakan pelayanan publik tersebut sehingga dapat dimengerti apabila gugatan terhadap rendahnya kualitas pelayanan publik senantiasa muncul dalam berbagai bentuk pelayanan. Dari sekian banyak kendala dan tantangan yang dihadapi faktor aparatur pelayanan seringkali dianggap sebagai kendala yang paling

⁹⁴Republik Indonesia. 2004. Lembaga Administrasi Negara. 2004. Halaman 394

dominan. Sikap sinis bahkan cacimaki terhadap buruknya layanan aparatur terkadang menjadi fenomena umum dalam konteks pelayanan publik. Hal ini mencerminkan bahwa aparatur merupakan faktor utama dalam proses pelayanan publik, karena secara teknis aparatur menjadi ujung tombak dalam mewujudkan keberhasilan pelayanan publik. Oleh karena itulah kemudian dibutuhkan adanya komitmen yang kuat untuk meningkatkan kompetensi dan profesionalitas aparatur dalam mendeskripsikan pelayanan yang diberikan. Dengan demikian peningkatan kualitas pelayanan publik yang menjadi ekpekstasi masyarakat diharapkan dapat terwujud.

Hal tersebut di atas sejalan dengan pendapat Lovelock yang mengemukakan adanya empat fungsi inti yang harus dipahami oleh penyedia layanan jasa, yaitu :

1. Memahami persepsi masyarakat yang senantiasa berubah tentang nilai dan kualitas jasa atau produk.
2. Memahami kemampuan sumber daya dalam menyediakan pelayanan
3. Memahami arah pengembangan lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas yang diinginkan masyarakat terwujud.
4. Memahami fungsi lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas jasa/ produk tercapai dan kebutuhan setiap stakeholders dapat terpenuhi.⁹⁵

Jika dilihat dalam perspektif publik, pemerintah merupakan institusi yang berposisi sebagai penyedia layanan jasa dan juga dianggap paling bertanggung jawab dalam mewujudkan keberhasilan pelayanan publik yang berkualitas. Hal ini sejalan dengan pandangan Rasyid yang mengemukakan bahwa: “tugas pokok pemerintahan dapat diringkas menjadi tiga fungsi utama yang hakiki yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*).⁹⁶ Adapun pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat sesungguhnya sangat bersentuhan dengan upaya melindungi dan memenuhi kebutuhan hidupnya atas produk-produk

⁹⁵ Lovelock, Cristoper. 1997 *Service Marketing Second Edition*. New York. Printice Hall. Halaman 15

⁹⁶Rasyid M Ryaas. 2002. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*. Jakarta : Yasrif Watampone. Halaman : 22.

tertentu baik yang berkaitan dengan produk barang maupun dengan produk jasa. Dalam kaitan ini Ndraha mengemukakan bahwa : “produk yang dibutuhkan oleh masyarakat berkisar pada barang (barang modal dan barang pakai) sampai pada jasa (jasa pasar dan jasa publik) dan layanan civil.”⁹⁷ Lebih lanjut Ndraha menandakan bahwa pemerintah adalah semua badan yang memproduksi, mendistribusi atau menjual alat pemenuhan kebutuhan rakyat berbentuk jasa publik dan layanan civil.”⁹⁸

Beberapa pandangan tersebut di atas mengisyaratkan pentingnya memberikan pelayanan kepada masyarakat secara memuaskan. Sedangkan untuk mengetahui kepuasan masyarakat yang menjadi pelanggan dapat dideteksi dari parameter kualitas pelayanan yang berkaitan erat dengan kebutuhan pelanggan. Hal ini mengandung makna pelayanan yang berkualitas akan dapat diketahui dari sejauhmana parameter kualitas tersebut dapat dipenuhi oleh penyedia layanan publik. Namun demikian perlu dipahami bahwa mengartikan konsep kualitas secara tepat sesungguhnya tidak mudah, karena hal tersebut sangat berkaitan dengan pandangan, opini, persepsi atau interpretasi seseorang, kelompok, atau organisasi. Oleh karena itu konsep kualitas seringkali dipandang sebagai sesuatu yang relatif, artinya sangat tergantung kepada yang memberikan pandangan dari penerima maupun dari yang memberikan layanan tersebut. Hal ini sejalan dengan pendapat Tjiptono bahwa : “kualitas merupakan kesesuaian dengan persyaratan, kecocokan pemakai, perbaikan atau penyempurnaan keberlanjutan, bebas dari kerusakan, pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat, melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal, sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.”⁹⁹

Pandangan Tjiptono didukung oleh pendapat Sampara yang mengartikan kualitas adalah : ”merupakan standar yang harus dicapai seseorang/ kelompok/ organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang

⁹⁷Ndraha, Taliziduhu. 2005. *Kybernologi. Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta. Halaman 60.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹Tjiptono. 2006. *Prinsip-prinsip Total Quality Service*. Yogyakarta. Andi OFFSET. Halaman 2

beupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti merumuskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan/ persyaratan pelanggan/ masyarakat.”¹⁰⁰

Pandangan lain Goetsh dan Davis yang dikutip oleh Arief mengemukakan bahwa : “Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.”¹⁰¹ Sejalan dengan ini Juran dalam Tjiptono dan Chandra mendefinisikan kualitas sebagai kecocokan untuk pemakaian (*fitness for use*).¹⁰² Sedangkan pendapat Kotler dalam Arief mendefinisikan kualitas “sebagai keseluruhan ciri serta sifat suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau yang tersirat.”¹⁰³

Berdasarkan beberapa pandangan para pakar tersebut menggambarkan bahwa kualitas sebenarnya sangat bersentuhan dengan istilah pelayanan prima yang diberikan oleh penyedia layanan, yakni dalam hal ini pemerintah sehingga masyarakat yang dilayani merasa terpuaskan atas layanan yang diberikan oleh penyedia layanan. Sejalan dengan hal tersebut Tjiptono dan Chandara mengemukakan bahwa : “pelayanan yang unggul secara garis besar mengandung empat unsur pokok yaitu kecepatan, ketepatan, keramahan dan kenyamanan.”¹⁰⁴ Hal senada dijelaskan oleh Sampara yang menyatakan bahwa: “pelayanan yang terbaik adalah melayani setiap saat secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan yaitu ramah, dan menolong serta profesional dan mampu.”¹⁰⁵ Hal ini juga sejalan dengan pendapat dari Handi bahwa : “pelayanan yang baik adalah kemampuan seseorang dalam memberikan

¹⁰⁰Sampara.Lukman 2000. Manajemen Kualitas Pelayanan. Jakarta : STIA LAN. Halaman 76

¹⁰¹Arief. Muchtosin 2006. Pemasaran jasa Dan Kualitas Pelayanan : bagaimana mengelola Kualitas Pelayanan Agar Memuaskan Pelanggan. Malang : bayu media Publising. Halaman : 117

¹⁰²Tjiptono Fandy dan Chandra Gregorius. 2007. *Srvice, quality & satisfaction*. Edisi 2 Jogjakarta. Andi OFFSET halaman : 11.

¹⁰³Arief. Muchtosin 2006. Pemasaran jasa Dan Kualitas Pelayanan : bagaimana mengelola Kualitas Pelayanan Agar Memuaskan Pelanggan. Malang : bayumedia Publising. Halaman : 117

¹⁰⁴Tjiptono Fandy dan Chandra Gregorius. 2007. *Srvice, quality & satisfaction*. Edisi 2 Jogjakarta. Andi OFFSET halaman : 58

¹⁰⁵Sampara.Lukman 2000. Manajemen Kualitas Pelayanan. Jakarta : STIA LAN. Halaman : 76

pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang ditentukan.”¹⁰⁶

Sedangkan pengertian kualitas jasa dan layanan pelanggan Tjiptono dan Chandra mengemukakan bahwa :”tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi pelanggan.”¹⁰⁷ Pengertian tersebut mengandung makna bahwa apabila jasa atau layanan yang diterima sesuai dengan harapan, maka kualitas jasa atau layanan dipersepsikan baik dan memuaskan dan sebaliknya apabila jasa atau layanan yang diterima lebih rendah maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk.

Dalam menciptakan kualitas pelayanan yang baik setiap organisasi harus dapat mengidentifikasi dan mengelola momen kritis pelayanan secara baik. Albrecht dan Bradford yang dikutip oleh Ratmino dan Atik mengatakan bahwa : “harus ada kesesuaian atau kompatibilitas antara tiga faktor dalam pengelolaan *Moment of Truth*, yaitu kontak pelayanan, referensi yang dimiliki oleh konsumen, referensi yang dimiliki oleh anggota organisasi penyelenggara layanan.”¹⁰⁸ Pandangan lain dari Grounroos yang dikutip oleh Arief bahwa kualitas total suatu jasa terdiri atas tiga komponen utama, yaitu :

1. *Technical quality*, yakni komponen yang berkaitan dengan kualitas *out put* (keluaran) jasa yang diterima pelanggan.
2. *Functional quality*, yaitu komponen yang berkaitan dengan kualitas cara penyampaian suatu jasa
3. *Corporate image*, yaitu profil, reputasi, citra umum, daya tarik khusus suatu perusahaan.”¹⁰⁹

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Parasuraman dalam Arief yang mengemukakan bahwa *technical quality* adalah :

1. *Search quality* : artinya kualitas yang dapat dievaluasi pelanggan sebelum membeli, misalnya harga.

¹⁰⁶Handi, Irawan. 2002. Prinsip Kepuasan Pelanggan. Jakarta : PT Elek Media. Kompetindo. Halaman 31.

¹⁰⁷Tjiptono Fandy dan Chandra Gregorius. 2007. *Srvice, quality & satisfaction*. Edisi 2 Jogjakarta. Andi OFFSET halaman : 59

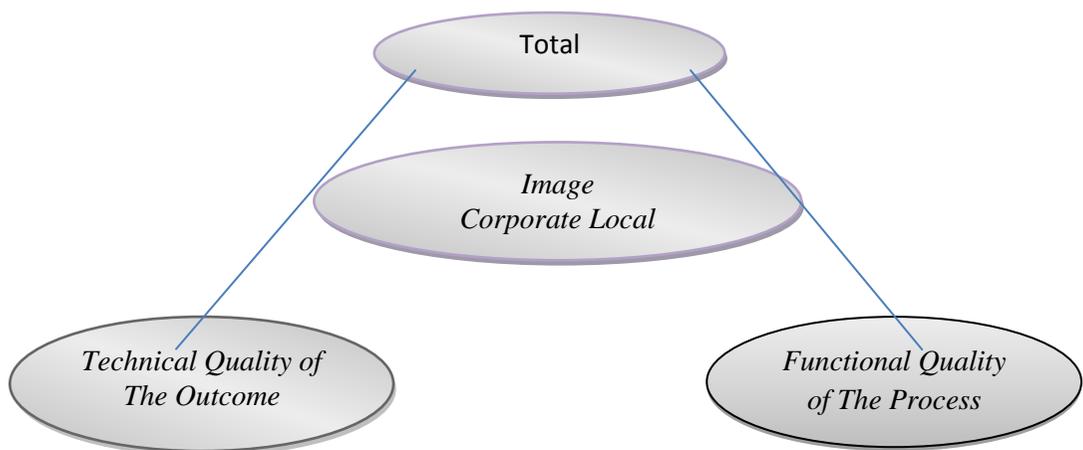
¹⁰⁸Ratminto, Winarsih, dkk. . 2010. Manajemen Pelayanan.Pengembangan Model Konseptual, Penerapan, Citizen’s Charter dan Standar Pelayanan Minimal. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. Halaman 58

¹⁰⁹Arief. Muchtosin 2006. Pemasaran jasa Dan Kualitas Pelayanan : bagaimana mengelola Kualitas Pelayanan Agar Memuaskan Pelanggan. Malang : bayumedia Publisng.

2. *Experience quality*; artinya adalah kualitas yang hanya bisa dievaluasi pelanggan setelah membeli atau mengkonsumsi jasa. Contoh ketepatan waktu, kecepatan pelayanan, keramahan pelayanan dan kerapihan hasil pelayanan
3. *Grendence quality*; artinya kualitas yang sukar dievaluasi pelanggan meskipun telah mengkonsumsi suatu jasa, contohnya kualitas layanan kesehatan.”¹¹⁰

Sejalan dengan kualitas jasa tersebut di atas, Gronroos menggambarkan ketiga komponen kualitas jasa sebagai berikut :

Gambar 2.1. Komponen Kualitas



Sumber : Gronroos dalam Arief¹¹¹

Berdasarkan gambar di atas dapat dipahami bahwa kualitas pelayanan yang diberikan sebenarnya sangat tergantung kepada sejauhmana kemampuan penyedia jasa menampilkan ketiga komponen tersebut secara konsisten. Terkait dengan pentingnya peningkatan pelayanan publik saat ini sesungguhnya ada beberapa pertimbangan antara lain :

¹¹⁰ Ibid

¹¹¹ Ibid

1. Sejak dimulainya reformasi dinamika kehidupan masyarakat dapat dirasakan semakin tinggi sehingga mendorong terjadinya pergeseran sikap dan perilaku masyarakat terhadap aparat pemerintah menuntut untuk dapat memberikan pola pelayanan yang lebih baik dan berkualitas sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, Polanya dalam hal ini pemerintah melayani bukan pemerintah yang dilayani. Tingkat keberanian masyarakat untuk melakukan koreksi bahkan perlawanan atau menentang atas sikap, tindakan dan layanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah semakin tinggi. Hal ini membutuhkan apresiasi yang positif dari pemerintah untuk menghindari terjadinya benturan antara pemerintah dengan masyarakat, dengan kata lain tuntutan untuk memperbaiki layanan yang diberikan menjadi semakin penting untuk diperhatikan dan dilaksanakan secara baik.
2. Melemahnya kepercayaan publik terhadap pemerintah, baik dalam tataran Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Kondisi seperti ini jika tidak ditanggapi secara serius dan cepat dikhawatirkan akan menimbulkan instabilitas yang dapat merugikan kepentingan bangsa. Upaya main hakim sendiri atau sikap apatisme masyarakat dewasa ini yang dipicu oleh ketidakpuasan terhadap perilaku birokrasi, aparatur pemerintah dan layanan publik yang diberikan menjadi salah satu bukti bahwa pemerintah saat ini sedang mengalami degradasi kepercayaan dari masyarakat. Oleh karena itu diperlukan berbagai langkah kongkrit untuk memulihkan kepercayaan publik yang sudah semakin luntur ini. Salah satu upaya yang cukup rasional dan sangat memungkinkan untuk dilaksanakan adalah meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik salah satunya dengan cara membangun komunikasi birokrasi. Hal ini akan dapat membantu meminimalisir suatu permasalahan yang ada dan akan menekan terjadinya konflik dan krisis kepercayaan masyarakat serta akan memberikan solusi terhadap masyarakat ditengah ketidakpastian dan

kekecewaan yang sudah cukup lama menghantui pemikiran masyarakat akibat buruknya kualitas pelayanan publik.

3. Sejak digulirkannya asas desentralisasi di era reformasi ini berbagai jenis pelayanan publik menjadi semakin dekat dengan masyarakat karena beberapa pelayanan dapat langsung dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Implikasinya daerah menjadi semakin intens untuk menangani berbagai jenis pelayanan publik yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat. Hal seperti ini juga dapat mengakibatkan tuntutan atas pelayanan publik kepada Pemerintah Daerah semakin tinggi. Hal ini sejalan dengan pendapat Ratminto dan Winarsih yang menyatakan bahwa : “Berlakunya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 mengakibatkan interaksi antara aparat Pemerintah Daerah dan masyarakat menjadi semakin intens. Dengan demikian aparat di daerah dituntut untuk dapat memahami dan mempraktikan jenis layanan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu tanggungjawab oleh Pemerintah Daerah juga akan semakin tinggi untuk memberikan pelayanan yang berkualitas terhadap masyarakat.”¹¹².
4. Semakin menguatnya tuntutan demokrasi dan pengakuan akan hak-hak azasi manusia. Kondisi seperti ini disadari atau tidak telah mendorong untuk dapat mengakui dan memperlakukan orang lain secara adil dan beradab. Hal ini yang kemudian mengilhami lahirnya pemikiran bahwa dalam perpektif pelayanan publik pemberian layanan sudah seharusnya memperlakukan pihak yang dilayani (masyarakat) dengan baik sebagai insan yang memiliki efektifasi, keinginan dan bermartabat. Dengan kata lain bagaimana aparatur pemerintah sebagai pihak yang memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk dapat melayani sebagai kebutuhan masyarakat dapat memberikan pelayanan secara berkualitas sehingga mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan

¹¹²Ratminto, Winarsih, dkk. . 2010. Manajemen Pelayanan. Pengembangan Model Konseptual, Penerapan, *Citizen's Charter* dan Standar Pelayanan Minimal. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. Halaman 13

pendapat Ratminto dan Winarsih bahwa : “semakin kuatnya tuntutan demokrasi dan pengakuan akan hak-hak azasi manusia akan melahirkan kuatnya tuntutan terhadap manajemen pelayanan publik yang berkualitas.”¹¹³

5. Merebaknya dampak arus globalisasi dan berlakunya era perdagangan bebas baik secara langsung maupun tidak langsung telah menghilangkan batas-batas negara. Menguatnya dampak arus globalisasi juga dapat dirasakan oleh masyarakat di daerah. Hal inilah yang kemudian menyeret masyarakat daerah termasuk aparaturnya untuk beradaptasi dengan iklim yang serba cepat dan kompetitif. Oleh karena itu maka aspek pelayanan publik yang berkualitas menjadi semakin penting dan relevan untuk dilaksanakan, bahkan secara global rendahnya kualitas pelayanan publik ini justru bisa mengakibatkan kerugian bagi suatu negara seperti hilangnya kepercayaan dunia internasional untuk melakukan kerjasama dalam berbagai hal.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diinterpretasikan bahwa pelayanan yang prima atau pelayanan yang unggul atau pelayanan yang berkualitas merupakan pelayanan yang diberikan oleh seseorang, kelompok atau lembaga pemerintah yang harus mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat sehingga dalam implementasinya akan tercermin dari sikap profesionalisme aparaturnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan cara cepat, tepat, ramah, nyaman, dan sopan sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditentukan. Diyakini betul apabila aparaturnya memperhatikan standar pelayanan yang telah ditentukan akan menciptakan pelayanan yang berkualitas dan tentunya masyarakat akan merasa puas karena kebutuhannya dapat terpenuhi dan terlayani secara baik karena semakin berkualitasnya pelayanan maka semakin tinggi pula tingkat kepuasan masyarakat.

¹¹³ Ibid

2.2.4. Pendekatan dan Ukuran Pelayanan Publik

Pada prinsipnya pelayanan publik merupakan sebuah tuntutan yang lahir dari masyarakat, agar mendapatkan hak dan perlakuan yang layak dari Aparatur Pemerintah (birokrasi) dalam melakukan aktivitas dan dalam mempertahankan eksistensinya sebagai warga Negara serta agar terpenuhinya kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah atau birokrasi pemerintah harus senantiasa berorientasi pada kepentingan publik. Pemenuhan terhadap kepentingan publik ini secara substantif sudah selayaknya memperhatikan kualitas pelayanan yang diberikan agar masyarakat yang dilayani dapat memberikan tanggapan yang positif terhadap hasil pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah atau sering disebut dengan birokrasi pemerintah tersebut. Hal ini sejalan dengan pendapat Dwiyanto bahwa : “Ada tiga pendekatan dalam memahami kualitas pelayanan publik yaitu : pertama administrasi publik klasik dan pelayanan *klien*, kedua, manajemen publik dan kepuasan pelanggan, ketiga pelayanan publik baru dan kualitas pelayanan bagi masyarakat.”¹¹⁴

Pendekatan administrasi publik klasik dan pelayanan *klien* diilhami oleh paradigma administrasi klasik yang pada intinya memetakan adanya jurang pemisah antara wilayah administrasi dengan wilayah politik artinya adalah adanya pemisahan antara wilayah kerja administrator dan penyelenggara kebijakan sedangkan lembaga politik mempunyai kekuasaan penuh dalam merumuskan dan mengeluarkan produk kebijakan. Pemahaman terhadap paradigma ini kemudian berimplikasi kepada pelayanan yang diberikan oleh administrator lebih mengedepankan pelayanan publik yang bermanfaat pada pendekatan *klien*. Hal inilah yang kemudian memunculkan anggapan bahwa masyarakat yang sebenarnya membutuhkan pelayanan publik dan butuh bantuan birokrasi sehingga aparatur pemerintah dalam hal ini birokrasi harus mampu memberikan pelayanan yang baik sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

¹¹⁴Dwiyanto, Agus. 2006. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: Gajahmada University Pers. Halaman : 57

Sejalan dengan hal itu Fady berpendapat bahwa secara tidak langsung menempatkan masyarakat tidak mampu berbuat banyak dan menjadi penonton dalam setiap kebijakan dan program pelayanan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Pada posisi ini masyarakat dituntut untuk taat dan pasrah menerima semua kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, walaupun tidak semua kebijakan itu berpihak dan menguntungkan kepada masyarakat. Bahayanya dalam hal ini administrator yang dipandang sebagai aktor yang netral hanya memainkan perannya berdasarkan pembuat kebijakan. Implikasinya administrator tidak bisa dipersalahkan jika dikemudian hari kebijakan pelayanan yang dibuat dipandang tidak responsif terhadap kepentingan masyarakat. Salah satu yang bisa dipersalahkan dalam konteks ini adalah lembaga politik yang berperan sebagai pembuat kebijakan. Akibatnya seringkali terjadi gap antara pembuat kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang pada akhirnya berimbas pada kepentingan publik, sebagai implikasi dari terjadinya konflik antara administrator dengan lembaga politik.

Apabila mencermati terhadap karakteristik kualitas pelayanan publik tersebut maka akuntabilitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah dapat dikatakan relatif kecil. Hal ini sejalan dengan pendapat Dwiyanto yang menyatakan bahwa : “akar penyebab rendahnya akuntabilitan pelayanan publik ini disebabkan oleh hierarkhi yang terlalu tinggi yang menyebabkan kontrol terhadap pemerintah oleh masyarakat tidak bisa diharapkan, karena administrator hanyalah penyelenggara kebijakan yang dibuat oleh lembaga politik.”¹¹⁵

Sedangkan pendekatan manajemen publik dan kepuasan pelanggan, ini didasarkan pada perkembangan paradigma administrasi publik yang berorientasi pada pelayanan. Pendekatan ini sejalan dengan pendapat Alma bahwa : “memunculkan istilah *customer service* yang diorientasikan kepada masyarakat yang dilayani.”¹¹⁶ Oleh karena itu pendekatan ini lebih menekankan kepada bagaimana pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah (birokrat) dapat memuaskan pelanggan/ masyarakat yang dilayaninya. Pendekatan ini secara

¹¹⁵ Dwiyanto, Agus. 2006. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: Gajahmada University Pers. Halaman : 59

¹¹⁶ Alma, Buchori. 2007. Manajemen Pemasaran dan Pemasaran Jasa. Bandung Alfabeta. Halaman : 21

substantif memiliki kesamaan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi *profit* yang menekankan bagaimana menghasilkan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan sehingga pelanggan beranggapan bahwa penyelenggaraan pelayanan berkualitas. Prinsipnya pendekatan ini memberikan keuntungan yang cukup signifikan terhadap masyarakat yang dilayani, karena pelayanan yang diberikan lebih menekankan kepada prinsip efisiensi, sfektivitas, dan akuntabilitas. Dengan demikian pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah berdasarkan kepada syarat pelayanan prima yaitu ketepatan, kecepatan, keramahan dan kenyamanan serta dapat menghasilkan tingkat kepuasan yang tinggi bagi masyarakat yang diberi pelayanan.

Selanjutnya pendekatan pelayanan publik baru dan kualitas pelayanan bagi masyarakat, ini lebih mendasarkan kepada prinsip efisiensi dan berorientasi pada hasil tanpa menghilangkan nilai-nilai demokratis dan kepentingan publik. Terkait dengan hal ini Dwiyanto berasumsi bahwa : “pelayanan publik harus bertanggungjawab dengan mengembangkan secara evektif dari kewenangan politik yang diarahkan kepada pengembangan akuntabilitas pemerintah sebagai agen moral untuk melakukan aksi terbaik bagi kepentingan publik.”¹¹⁷ Pendapat tersebut mengisyaratkan bahwa pendekatan pelayanan publik baru dan kualitas pelayanan bagi masyarakat secara substantif lebih menekankan kepada akuntabilitas pemerintah dalam memenuhi tuntutan pelayanan publik yang didasarkan kepada prinsip efisiensi dan nilai-nilai demokratis. Dengan demikian kualitas pelayanan publik diharapkan dapat diwujudkan secara tegas dan nyata sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditentukan bukan hanya sebatas retorika saja karena masyarakat sangat membutuhkan pelayanan dari aparatur pemerintah.

Pada dasarnya keberhasilan kualitas pelayanan publik sebenarnya tidak hanya dapat dideteksi melalui pendekatan terhadap kualitas pelayanan publik semata akan tetapi juga dapat dilakukan atau dapat ditelusuri melalui pemahaman terhadap berbagai dimensi kualitas pelayanan publik. Pada prinsipnya dimensi kualitas pelayanan publik

¹¹⁷ Dwiyanto, Agus. 2006. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: Gajahmada University Pers. Halaman : 60

sesungguhnya akan dapat mendeskripsikan seberapa tinggi/ seberapa besar kualitas pelayanan yang diberikan oleh pihak yang memberi pelayanan. Artinya adalah melalui kajian yang komprehensif seputar dimensi kualitas pelayanan publik, akan dapat diketahui apakah pelayanan yang diberikan tersebut berkualitas atau tidak sehingga akan tercermin pada tingkat kepuasan masyarakat yang dilayani. Oleh karena itu sesuai dengan fokus penelitian yang menempatkan pada penyelenggaraan pelayanan publik di Pemerintah Daerah Kota Bandung sebagai variabel penelitian yang akan diteliti, maka kajian terhadap dimensi-dimensi pelayanan publik menjadi hal yang sangat penting untuk dikemukakan.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Gronroos dalam Alma mengemukakan bahwa : “pada dasarnya kualitas jasa dari sudut penilaian pelanggan dapat dibedakan atas tiga dimensi, yaitu :

1. *Outcome dimension*; yaitu berkaitan dengan apa yang diterima oleh konsumen.
2. *Process related dimension*, yaitu berkaitan dengan cara jasa disampaikan atau disajikan.
3. *Corporate image*, yaitu berkaitan dengan citra perusahaan di mata konsumen. Dimensi ini sama maknanya dengan kredibilitas (*credibility*) dalam pengertian yang dikemukakan oleh Parasuraman.¹¹⁸

Pandangan tersebut mengandung bahwa esensi kualitas jasa sesungguhnya dapat dinilai dari apa yang diterima oleh konsumen atau penerima jasa, kemudian bagaimana cara yang disajikan atau ditampilkan oleh pemberi jasa pelayanan kepada konsumen dan bagaimana pula kredibilitas atau citra yang dimiliki oleh pemberi jasa layanan secara kelembagaan. Alberecht dan Zemke dalam Arief mengemukakan ada empat dimensi pelayanan, sebagai berikut :

1. *Care an Concern*, yaitu perasaan seorang konsumen atas perhatian yang penuh dan kepedulian dari perusahaan, karyawannya, maupun sistem operasional dari perusahaan yang betul-betul ditujukan kepada penyelesaian masalah yang dihadapinya.

¹¹⁸ Alma, Buchori. 2007. Manajemen Pemasaran dan Pemasaran Jasa. Bandung Alfabeta. Halaman : 216

2. *Spontaneity*, yaitu tindakan-tindakan nyata dari personel yang memperlihatkan dari keinginan-keinginan yang kuat dan spontan membantu untuk memecahkan masalah atau kesulitan yang dihadapi konsumen. Hal ini sangat tergantung kepada perilaku dan termasuk pelatihan-pelatihan yang diberikan.
3. *Problem solving*, yaitu keahlian dari kontak personal (*contact person*) untuk menjalankan tugasnya secara hati-hati dan mengikuti prosedur standar yang telah ditetapkan, Terutama bagi pekerja atau staf yang bertugas dibagian yang memfasilitasi bagian-bagian operasional atau dibagian yang sistem operasionalnya terlatih dengan baik.
4. *Recovery*, yaitu : usaha-usaha atau tindakan-tindakan khusus yang diambil apabila ada sesuatu yang berjalan tidak normal atau ada sesuatu yang tidak diharapkan terjadi. Untuk mengatasi suatu masalah yang sewaktu-waktu bisa timbul sudah tersedia personal yang segera bisa dipanggil.”¹¹⁹

Berdasarkan pendapat tersebut di atas bahwa dapat diinterpretasikan melihat pelayanan didasarkan pada bagaimana perhatian (*concern*) yang diberikan oleh pemberi jasa kepada konsumen, yang kemudian ditindaklanjuti oleh tindakan atau langkah-langkah yang nyata sebagai manifestasi dari kepedulian pemberi jasa tadi. Selain itu sikap profesional yang ditunjukkan oleh keahlian dari pemberi jasa juga merupakan faktor penting dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi terkait dengan pelayanan yang diberikan. Oleh karena itu dibutuhkan pula usaha-usaha atau tindakan-tindakan khusus yang diambil, manakala terjadi sesuatu yang tidak diharapkan. Lebih lanjut hal tersebut dikemukakan oleh Johnston dalam Tjiptono yang mengintrodusir delapan belas dimensi kualitas jasa yaitu sebagai berikut :

1. *Access*, yaitu : lokasi yang mudah dijangkau termasuk kemudahan untuk menemukan jalan-jalan disekitarnya dan kejelasan rute.

¹¹⁹ Arief. Muchtosin 2006. Pemasaran jasa Dan Kualitas Pelayanan : bagaimana mengelola Kualitas Pelayanan Agar Memuaskan Pelanggan. Malang : bayumedia Publisng. Halaman : 55

2. *Aesthetics*, yaitu : berkaitan dengan sampai sejauhmana paket jasa (*service package*) tersedia untuk memuaskan konsumen
3. *Attetiveness/ helpfulness*, yaitu : berhubungan dengan kontak personal sampai sejauhmana mereka berkeinginan untuk membantu konsumen.
4. *Availanility*, yaitu : berkaitan dengan ketersediaan fasilitas jasa, staf dan barang-barang bagi konsumen
5. *Care*, yaitu : kepedulian, perhatian, simpati dan kesabaran yang diperhatikan pada konsumen
6. *Cleanliness/ tidiness*, yaitu kebersihan, kerapihan dan keteraturan produk-produk fisik dalam paket jasa (*the service package*).
7. *Comport*, yaitu : keterkaitan dengan kenyamanan lingkungan dan fasilitas jasa
8. *Commitment*, yaitu : komitmen pekerja terhadap petugas
9. *Communication*, yaitu : kemampuan penyedia jasa untuk berkomunikasi dengan konsumen.
10. *Competence*, yaitu : berkaitan dengan keahlian dan profesionalisasi dalam penyampaian jasa
11. *Courtesy*, yaitu : kesopanan, respek dalam penyediaan jasa, terutama berkenaan dengan kontak staf dalam berhubungan dengan konsumen dan hak miliknya.
12. *Flexibility*, yaitu : berkaitan dengan keinginan dan kesanggupan pekerja untuk mengubah pelayanan atau produk, menyesuaikan dengan keinginan konsumen
13. *Friendliness*, yaitu kehangatan dan keakraban penyedia jasa terutama kontak staf
14. *Functionality*, yaitu : kemampuan jasa atau kesesuaian kualitas produk baik berupa fasilitas jasa maupun barang-barang.
15. *Integrity*, yaitu : kejujuran, keadilan dan kepercayaan yang diberikan oleh perusahaan jasa kepada konsumen
16. *Reliability*, yaitu : kehandalan dan konsistensi dari kinerja fasilitas jasa, barang-barang dan staf.
17. *Responseveness*, yaitu : kecepatan dan ketepatan penyampaian jasa.

18. *Security*, yaitu keselamatan dan keamanan konsumen serta peranan mereka dalam proses jasa.”¹²⁰

Berdasarkan pendapat tersebut di atas untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik harus memandang produk atau jasa layanan sebagaimana konsumen memandang produk dan layanan tersebut. Hal ini sangat sulit dilakukan karena biasanya organisasi penyelenggara pelayanan telah merumuskan sistem dan prosedur pelayanan dengan kata lain membuat Standar Operasional Prosedur (SOP). Mencermati berbagai dimensi layanan jasa sebagaimana dikemukakan di atas maka dapat diketahui bahwa para pakar terlihat memiliki keragaman pandangan dalam melihat kualitas pelayanan publik yang diharapkan. Kompleksitas pandangan tersebut sangatlah wajar karena melihat kualitas pelayanan publik dari berbagai macam sudut pandang, yang jelas semua pandangan tersebut tidak terlepas dari hakikat suatu pelayanan yaitu memenuhi kebutuhan masyarakat. Selanjutnya Garvin dalam Mahmudi mengemukakan dimensi pelayanan sebagai berikut:

1. *Performance*; yaitu : ciri-ciri pengoprasian pokok dari suatu produk inti (*core product*) seperti kecepatan, penggunaan bahan bakar, jumlah penumpang yang dapat diangkut, kemudahan dan kenyamanan dalam mengemudi dan lain-lain
2. *Features*, yaitu : ciri khusus atau keistimewaan tambahan berupa karakteristik pelengkap, misalnya kelengkapan interior dan eksterior seperti *dashboard AC, soundsystem, door lock system, power steering* dan sebagainya,
3. *Reliability*; yaitu: kehandalan produk, sehingga kemungkinan kecil untuk rusak atau mengalami beberapa kegagalan dalam pemakaiannya.
4. *Conformance to specification*; (kesesuaian dengan spesifikasi) yaitu : sejauhmana karakteristik rancangan dan operasi memenuhi standar yang telah ditetapkan sebelumnya, misalnya standar keamanan.

¹²⁰ Tjiptono Fandy. 2005. Prinsip-prinsip *Total Quality Service*. Yogyakarta. Andi OFFSET. Hlm: 127-128

5. *Durability*; (daya tahan) yaitu : berkaitan dengan berapa lama suatu produk dapat terus digunakan yang mencakup umur teknis maupun umur ekonomis penggunaannya.
6. *Serviceability*; yaitu : meliputi kecepatan, kompetensi, kenyamanan, kemudahan layanan reparasi, dan penanganan keluhan yang memuaskan. Pelayanan tidak hanya terbatas pada sampai saat sebelum penjualan tetapi juga selama proses penjualan sampai purnajual termasuk pelayanan referansi
7. *Esthetic*; (estetika); yaitu : daya tarik produk melalui panca indra, misalnya bentuk fisik barang yang menarik, model atau desain yang artistik warna dan sebagainya.
8. *Perceived quality*; yaitu : citra dan reputasi produk serta tanggungjawab perusahaan terhadap kedua hal tersebut. Biasanya karena pembeli kurang mengetahui mengenai atribut-atribut produk tertentu maka mempersepsikan nilai kualitas produk itu dari aspek-aspek lain, seperti harga, merek, iklan, reputasi perusahaan, maupun negara asal produk itu dijual. Misalnya suatu produk dari suatu negara dianggap lebih baik dibanding dengan produk dari negara lain, hal ini bisa dilihat dari sudut pandang tahan lamanya.”¹²¹

Secara kelembagaan dimensi pelayanan publik yang dijadikan parameter untuk mengukur tinggi rendahnya standar pelayanan publik didasarkan pada Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63/KEPM.PAN/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan publik. Menurut surat keputusan tersebut pelayanan publik dapat dilihat dari parameter sebagai berikut :

1. Kesederhanaan, yaitu prosedur atau tatacara pelayanan umum harus didesain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan umum menjadi mudah, lancar, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan, yaitu : (a) persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, (b) unit kerja/ pejabat yang berwenang dan

¹²¹Mahmudi. 2007. Manajemen Kinerja Sektor Publik. Jogjakarta : UPP STIM YKPN. Halaman : 124

bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik, (c) rincian biaya pelayanan publik data dan cara pembayaran.

3. Kepastian waktu, yaitu : pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi, yaitu produk pelayanan publik dengan benar, tepat dan sah.
5. Keamanan, yaitu : proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggungjawab, yaitu pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik
7. Kelengkapan sarana dan prasarana, yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja, dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
8. Kemudahan akses, yaitu :tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika
9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan yaitu pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas
10. Kenyamanan, yaitu lingkungan pelayanan harus tetib dan teratur disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan.”¹²²

Parameter pelayanan publik juga dikemukakan oleh Denhardt & Dendhart yakni mengemukakan bahwa ukuran kualitas pelayanan publik adalah sebagai berikut :

¹²²Republik Indonesia Kepmenpan. 2003. Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan publik

1. *Serve Citizens, Not Customers; The public interest is the result of a dialogue about shared values rather the aggregation of individual self interests. Therefore, public servants do not merely respond to the demands of customers but rather focus on building relationship of trust and collaboration with and among citizens.*

Hal ini mengandung makna bahwa kepentingan publik adalah merupakan hasil dialog tentang pembagian nilai daripada kumpulan dari kepentingan individu. Oleh karena itu aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (*customer*) tetapi lebih fokus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antar warga negara.

2. *Seek the Public Interest :public administrators must contribute to building a collective, shared notion of the public interest The goal is not to find quick solution driven by individual choices. Rather it is the creation of shared interests and shared responsibility.*

Hal ini mengandung arti bahwa administrasi publik harus memberi kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik, tujuannya adalah tidak hanya untuk menemukan pemecahan yang cepat, yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu, lebih dari itu adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggungjawab

3. *Value Citizenship Over Entrepreneurship : The public interest is better advanced by public servants and citizens committed to making meaningful contributions to society than by entrepreneurial managers acting as if public money were their own.*

Hal ini mengandung makna bahwa kepentingan publik adalah lebih diajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara untuk membuat kontribusi lebih berarti daripada oleh gerakan para manajer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka.

4. *Think Strategically act Democratically : Policies and programs meeting public needs can be most effectively and responsibility achieved through collective efforts and collaborative processes.*

Hal ini mengandung arti bahwa pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggungjawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan.

5. *Recognized That Accountability is Not Simple; Public servant should be attentive to more than the market; they should also attend to statutory and constitutional law, community values, political norms, profesional standards, and citizen interests*

Hal ini mengandung arti bahwa aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik daripada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundang-undangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga negara.

6. *Serve Rather Than Steer It is increasingly : It is increasingly important for public servant to use shared, value based leadership in helping citizen articulate and meet their shared interests rather than attempting to control or steer society in new directions.*

Hal ini mengandung arti bahwa semakin bertambah penting bagi pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih baik dari pada berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat dengan petunjuk baru.

7. *Value people, not just productivity: public organization and the network in which they participate are more likely to be successful in the long run if they are operated through processes of collaboration and shared leadership based on respect for all people.*

Hal ini mengandung arti bahwa organisasi public dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoprasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan dari pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.¹²³

¹²³ Denhardt, Janet V& Denhardt Robert B. 2007. *The New Public Service. Serving notsteering*. Hlm 42-43

Berdasarkan sektor publik, Calson dan Schwarz dalam Denhard berpendapat bahwa ukuran komprehensif tentang esensi pelayanan publik yang seyogyanya diperlakukan oleh Pemerintah lokal sebagai berikut :

1. *Convenience measures the degree to which government services are easily accessible and available to citizens*
2. *Security measure*
3. *Reliability accsess*
4. *Personal attention*
5. *Proble solving*
6. *Paimes Measure*
7. *Fiscal responsibility*
8. *Citizen influence*

Pandangan lain Zeithaml et al mengemukakan ada sepuluh dimensi pelayanan publik yaitu :

1. *Acces*
2. *Comunication*
3. *Competence*
4. *Courtesy*
5. *Credibility*
6. *Reliability*
7. *Responsiveness*
8. *Security*
9. *Understanding*
10. *Tangibles.*¹²⁴

Pandangan (ke sepuluh dimensi) ini dalam perkembangannya disederhanakan menjadi lima dimensi yaitu : *tangibles*, *Reliability*, *Responsiveness*, *Assurance* dan *emphaty*, hal ini sering sekali disebut dengan teori “TERRA”. Adapun proses penyederhanaan dimensi-dimensi kualitas pelayanan tersebut dilakukan melalui pengembangan dimensi-dimensi kualitas pelayanan yang diterjemahkan ke dalam suatu

¹²⁴ Zeithaml, Valerie. A. 1990. *Delivering quality of service. Balancing Customer Perception and Expectation*, New york ;The Free Press

metode yang dibuat dengan SERVQUAL, sedangkan gambaran rinci tentang penyederhanaan dimensi yang dimaksud dapat dilihat pada tabel berikut di bawah ini:

Tabel 2.2
Correspondence Between SERVQUAL
Dimensions and Original Ten Dimension For Evaluating
Service Quality

| <i>Original ten Dimensions for evaluating service quality</i> | <i>Tangibles</i> | <i>Reliability</i> | <i>Responsiveness</i> | <i>Assurance</i> | <i>Empathy</i> |
|--|------------------|--------------------|-----------------------|------------------|----------------|
| <i>Tangibles</i> | | | | | |
| <i>Reliability</i> | | | | | |
| <i>Responsiveness</i> | | | | | |
| <i>Competence</i> <i>Courtesy</i> <i>Credibility</i> <i>Security</i> | | | | | |
| <i>Access</i> <i>Communication</i> <i>Understanding</i> <i>The customer</i> | | | | | |

Sumber : Zeithaml, Parasuraman dan Bery.

Adapun uraian lengkap mengenai ke lima dimensi yang merupakan penyederhanaan dari 10 dimensi kualitas pelayanan, menurut Zeithaml et.al dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. *Tangibles*

Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials. Penjelasan dari pendapat tersebut adalah bahwa kualitas pelayanan terlihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung tampak seperti tampilan kantor (fasilitas fisik) yang terlihat mulai dari lokasi gedung, pekarangan, tempat parkir, kenyamanan ruangan pelayanan, bahan komunikasi penyedia jasa, kelengkapan

fasilitas yang disediakan, dan petugas pelayanan serta alat-alat untuk menunjang pelaksanaan pelayanan.

2. *Reliability*

Ability to perform the promised service dependably and accurately. Pendapat ini menjelaskan bahwa *reliability* adalah kemampuan dan kehandalan untuk menyediakan pelayanan terpercaya. Kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah ditawarkan dapat diandalkan, dengan syarat layanan harus akurat dan konsisten, serta dijamin baik produknya maupun pelayanan petugasnya. Atau memberikan pelayanan seperti yang dijanjikan dengan segera, akurat, memuaskan serta tepat waktu.

3. *Responsiveness*

Williness to help customers and provide prompt service. Pendapat ini menjelaskan bahwa *responsiveness* adalah kesanggupan untuk membantu dengan keikhlasan untuk memberikan layanan atau memiliki kepekaan yang tinggi terhadap konsumen yang diikuti dengan bertindak yang tepat sesuai dengan kebutuhan. *Responsiveness* juga adanya keinginan para petugas pemberi layanan bahwa mereka senang untuk membantu dan mampu memberikan jasa yang cepat kepada para konsumennya.

4. *Assurance*

Knowledge and courtesy of employees and their ability to convey trust and confidence. *Assurance* adalah kemampuan dalam memberikan jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam pemberian layanan. Bahwa petugas pemberi layanan adalah orang yang kompeten, dapat dipercaya dan memiliki identitas sebagai petugas pelayanan dan sebagai petugas memiliki kemampuan untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan.

5. *Empathy*

Caring individualized attention the firm provides its customer. Empati adalah merasakan apa yang orang lain rasakan, mereka benar-benar memberikan perhatian yang besar dan khusus, dan berusaha untuk mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan pelanggan. Atau memiliki sikap yang tegas, tetapi

penuh perhatian (atensi) terhadap pelanggan atau kepedulian dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan.¹²⁵

Teori TERRA dari pelayanan publik inilah yang akan peneliti gunakan sebagai parameter untuk mengukur pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Pemilihan teori pelayanan publik dari Zethaml, Parasuraman dan Bery tersebut didasarkan pada beberapa pertimbangan antara lain :

1. Dilihat dari sisi pendekatan pelayanan publik dari Zethaml, Parasuraman dan Bery tersebut terlihat sangat *inheren* (melekat) dengan pelayanan yang diberikan oleh sektor publik khususnya pemerintah daerah termasuk Pemerintah Kota Bandung.
2. Esensi teori Zethaml, Parasuraman dan Bery lebih terfokus pada pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kota Bandung
3. Fenomena pelayanan publik pada pemerintahan Kota Bandung ada kecenderungan masih lamban, in-efisiensi, berbelit-belit bahkan kadang-kadang bersifat *unpredictabel*.

Oleh karena itu dalam rangka untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik di Pemerintah Kota Bandung dibutuhkan pergeseran pola pikir dalam mengubah paradigma pelayanan publik pada sektor pemerintahan dalam hal ini penyelenggaraan pelayanan perizinan yang selama ini berbasis *online* dianggap masih kurang optimal dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat diubah melalui membangun komunikasi birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Untuk merespon perubahan dan komitmen pada keunggulan serta agar organisasi publik tetap eksis dihadapan publik maka dibutuhkan pola pikir yang lebih proaktif, kreatif, inovatif dan lebih berorientasi kepada kepentingan publik serta membangun komunikasi birokrasi dalam organisasi pemerintahan. Melalui komunikasi birokrasi maka penyelenggaraan pelayanan publik akan berjalan lebih efektif. Dengan

¹²⁵ Zeithaml, valire A : Parasuraman A and Barry Leonard L. 1990. *Delivering quality of service* : Balancing Customer Perception and Expectation. New York : The Free Press

demikian organisasi publik termasuk organisasi pemerintahan mampu berkomunikasi dengan baik dan mampu menampilkan pelayanan sesuai dengan harapan publik. Dalam konsep ini pelayanan publik dari Zethaml, Parasuraman dan Bery sangat relevan dalam tuntutan publik saat ini yang menganggap perlu membangun komunikasi birokrasi.

Pandangan Zethaml, Parasuraman dan Bery tersebut di atas sejalan dengan pendapat Osborne dan Geabler yang menyatakan bahwa: “Pemerintahan yang berjiwa usaha harus bersedia meninggalkan program metode lama, artinya dalam hal ini harus bersifat inovatif, imajinatif, kreatif dan komunikatif serta berani mengambil resiko.”¹²⁶ Sejalan dengan pandangan tersebut Osborne dan Plastrik yang menyatakan perlunya dilakukan pembaruan pada sektor pemerintah, adapun pembaruan yang dimaksud adalah : Transpormasi sistem dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dan efektif, dan kemampuan untuk melakukan inovasi dan komunikasi. Inovasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, sistem insentif, pertanggungjawaban, struktur kekuasaan, budaya sistem dan organisasi pemerintah serta komunikasi ini dicapai melalui interaksi dengan cara meningkatkan kualitas komunikator, kejelasan informasi, media saluran komunikasi.¹²⁷

Pandangan tersebut dapat diinterpretasikan bahwa terjadinya pergeseran dalam paradigma sistem pemerintahan yang mengarah pada sistem pemerintahan yang inovatif, komunikatif dan proaktif akan mendorong terjadinya perubahan yang fundamental termasuk penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga mampu menciptakan pemerintahan yang efektif serta komunikatif. Berangkat dari berbagai argumentasi di atas, maka dapat dikemukakan bahwa teori pelayanan publik dari Zethaml, Parasuraman dan Bery dapat digunakan untuk mengungkap parameter pelayanan publik pada sektor pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah termasuk pada Pemerintah Daerah Kota Bandung khususnya pelayanan publik dalam izin penyelenggaraan reklame.

¹²⁶ Osborne, David dan Geabler. 1996. Abdul Rosid, Ramelan. *Mewirusahaakan Birokrasi* (terjemahan) Jakarta; Pustaka B Presindo.

¹²⁷ Osborne dan Plastrik. 2005. *Reinventing Government*. Jakarta. PPM Pers

Dari berbagai faktor yang dapat diindikasikan sebagai penyebab buruknya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang telah diuraikan dalam tinjauan pustaka dalam hal ini peneliti menduga bahwa ada faktor yang lebih dominan yang dapat mempengaruhi buruknya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yaitu faktor “komunikasi Birokrasi”. Faktor komunikasi birokrasi merupakan faktor yang sangat penting dalam pemberian pelayanan, terbangunnya komunikasi antara penyedia layanan dan pengguna layanan ini akan membawa dampak positif terhadap kualitas penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan pendapat Hartley Jean : ”Pelayanan publik juga perlu mempertimbangkan strategi inovasi pemerintahan. Strategi inovasi seperti ini termasuk pengaturan politik di Pemerintah Daerah, membangun komunikasi dan kualitas Pelayanan Publik.”¹²⁸

2.2.5. Komunikasi Birokrasi

Produktifitas dan kinerja suatu organisasi pemerintah salah satunya dipengaruhi oleh kualitas komunikasi yang dibangun dalam kehidupan organisasi tersebut, karena organisasi yang didalamnya terdiri atas sejumlah orang, melibatkan keadaan saling bergantung, kebergantungan memerlukan koordinasi, dan koordinasi mensyaratkan komunikasi. Komunikasi pemerintahan/ birokrasi ini erat kaitannya dengan pengetahuan tentang birokrasi, kepemimpinan birokrasi, komunikasi organisasi dan komunikasi politik. Menurut Everet M.Rogers, organisasi sebagai suatu sistem yang mapan dari mereka yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama, melalui jenjang kepangkatan, dan pembagian tugas yang jelas, ini lebih pas dalam menggambarkan organisasi pemerintah yang akan kita dibahas dalam membangun efektifitas komunikasi dalam organisasi / satuan kerja pemerintah untuk meningkatkan sinergitas personal yang ada di dalamnya.¹²⁹

Schein, Kohler dan Wright (dalam Arni M, 2005) masing-masing mendefinisikan organisasi secara berbeda tetapi mencakup 3 hal yang sama, yaitu bahwa organisasi merupakan suatu sistem,

¹²⁸Hartley Jean 2005 *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present Public Money & Management* January 2005

¹²⁹ Everet M. Rogers dalam Arni Muhammad. 2005. *Komunikasi Organisasi* . Jakarta ; Bumi Aksara

mengkoordinasikan aktivitas, dan untuk mencapai tujuan bersama yang menjadi tujuan organisasi.¹³⁰

Komunikasi organisasi adalah pengiriman dan penerimaan berbagai pesan organisasi di dalam kelompok formal maupun informal dari suatu organisasi (Wiryanto, 2005). Komunikasi formal adalah komunikasi yang disetujui oleh organisasi itu sendiri dan sifatnya berorientasi kepentingan organisasi. Isinya berupa cara kerja di dalam organisasi, produktivitas, dan berbagai pekerjaan yang harus dilakukan dalam organisasi. Misalnya: memo, nota dinas, pernyataan, jumpa pers, surat-surat resmi, dan lain - lain. Adapun komunikasi informal adalah komunikasi yang disetujui secara sosial. Orientasinya bukan pada organisasi, tetapi lebih kepada anggotanya secara individual.

Berbicara tentang organisasi birokrasi, tidak bisa lepas dari konsep ideal/ ideal type birokrasi modern yang digagas oleh Max Weber, sosiolog ternama asal Jerman, dalam karyanya "*The Theory of Economy and Social Organization*". Model ini yang sering diadopsi dalam berbagai rujukan birokrasi berbagai negara, termasuk di Negara Indonesia, walaupun dalam pelaksanaannya tidak sepenuhnya bisa dilakukan. Max Weber ini membangun konsep birokrasi berdasar pada teori sistem kewarganegaraan yang dikembangkannya. Ada tiga jenis kewenangan yang berbeda, yaitu : *Pertama*, Kewenangan tradisional (*traditional authority*) misalnya Tokoh Adat; yaitu yang mendasarkan legitimasi kewenangan pada tradisi yang diwariskan antar generasi. *Kedua*, Kewenangan kharismatik (*charismatic authority*), misalnya tokoh masyarakat/ tokoh agama, mempunyai legitimasi kewenangan dari kualitas pribadi dan yang tinggi dan bersifat supranatural, yang keduanya merupakan pimpinan informal (*informal leader*). *Ketiga*, kewenangan legal-rasional (*legal-rational authority*, ini mempunyai legitimasi kewenangan yang bersumber pada Peraturan perundang-undangan. Kewenangan legal rasional ini biasa disebut Pimpinan Formal, yang dianggap pimpinan yang paling efektif.¹³¹

Birokrasi yang dalam bahasa Inggris disebut *bureaucracy* berasal dari dua kata yaitu "*bureau*" yang artinya meja dan "*cratin*" berarti kekuasaan. Jadi, maksudnya kekuasaan yang berada pada orang-orang

¹³⁰ Schein dan Eright dalam Arni Muhammad. 2005. Komunikasi Organisasi . Jakarta ; Bumi Aksara.

¹³¹ Max Weber dalam Arni Muhammad. 2005. Komunikasi Organisasi . Jakarta ; Bumi Aksara

yang ada di belakang meja. Menurut Rourke (1978) (dalam Azhari 2011:59), mengungkapkan bahwa birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis, dan dijalankan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang-orang yang dipilih berdasarkan kemampuan dan keahlian di bidangnya.¹³² Dengan demikian birokrasi dapat dipahami secara simpel sebagai aparatur negara, secara praktis, pengertian ini masih sering menimbulkan kontroversi. Pada konsepsi yang paling luas, birokrasi sering disebut sebagai badan/sector pemerintah, atau dalam konsepsi bahasa Inggris disebut *public sector*, atau juga *public service* atau *public administration*. Konsepsi itu mencakup institusi atau orang yang penghasilannya berasal secara langsung dari uang Negara atau rakyat yang biasanya tercantum dalam APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) atau APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah).

Lebih lanjut Kristiadi dalam Pasolong (2011:67), mengatakan bahwa “birokrasi adalah merupakan struktur organisasi di sektor pemerintah, yang memiliki ruang lingkup tugas-tugas yang sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya”.¹³³ Birokrasi yang dimaksudkan untuk penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk didalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan, seringkali oleh masyarakat diartikan dalam konotasi yang berbeda. Birokrasi seolah-olah memberi kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan dengan aparat pemerintah. Sedangkan menurut Thoha (2011:16) menyatakan bahwa: “birokrasi pemerintah sering kali diartikan sebagai “*of-ficialdom*” atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern”.¹³⁴

Birokrasi merupakan sistem kerja yang berlaku dalam suatu organisasi (baik publik maupun swasta) yang mengatur secara ke dalam

¹³² Rourke dalam Azhari. 2011. Birokrasi dan organisasi. Jakarta. Bumi Aksara. Halaman 59

¹³³ Kristiadi dalam Pasolong. 2011. Komunikasi dalam Teori dan Praktek. Bandung: Bina Cipta

¹³⁴ Thoha. Miftah. 2012. Birokrasi dan Politik.

maupun ke luar. Mengatur ke dalam berarti berhubungan dengan hal-hal yang menyangkut hubungan atau interaksi antara manusia dalam organisasi juga antara manusia dengan sumber daya organisasi lainnya. Sedangkan mengatur ke luar berarti berhubungan dengan interaksi antara organisasi dengan pihak lain baik dengan lembaga lain maupun dengan individu-individu. Birokrasi sesungguhnya dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Selanjutnya Kumorotomo, (2015:74) Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.”¹³⁵

Kenyataan empirik menunjukkan bahwa konsep birokrasi yang dipergunakan masih mengalami kendala-kendala yang terdapat pada birokrasi administrasi publik, pelaksanaan pembangunan berlangsung demikian lamban atau mengalami banyak kegagalan, karena para birokrat dan lembaga usaha swasta ataupun masyarakat sendiri dapat dikatakan masih terjangkiti penyakit in-efisiensi, yang seharusnya masing-masing memperoleh kebebasan untuk menyembuhkan penyakit tersebut dengan menyesuaikan diri dengan tata nilai baru administrasi publik yaitu pelayanan yang efisien kepada pelanggan.

Max Weber (dalam Thoha 2012:148), mengatakan bahwa birokrasi itu pada hakikatnya mengandung makna pengorganisasian yang tertib, tertata dan teratur dalam hubungan kerja yang berjenjang serta mempunyai prosedur dalam suatu tatanan organisasi. Birokrasi merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi karena birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi peranan, dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran-peran tersebut”.¹³⁶

Berdasarkan uraian dari definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa birokrasi merupakan sistem administratif dan pelaksanaan tugas

¹³⁵ Kumorotomo dalam Roholi Haunan. 2015. Merancang Masa Depan Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah Sebagai Upaya Menciptakan Birokrasi Yang Responsif.

¹³⁶ Max Weber dalam Thoha 2012. Birokrasi dan Politik

keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis, dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya. Dalam bidang publik konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti, dan mudah dikendalikan.

Selanjutnya Ciri-ciri pokok organisasi birokrasi modern, menurut Weber yang sesuai dengan masyarakat modern, adalah :

1. Sistem kewenangan yang hierakis (*A hierarchical system of authority*)
2. Pembagian kerja yang sistematis (*A systematic division of labour*)
3. Spesifikasi tugas yang jelas (*A clear specification of duties for anyone working in it*)
4. Kode etik disiplin dan prosedur yang jelas serta sistematis (*Clear and systematic disciplinary codes and procedures*)
5. Kontrol operasi melalui sistem aturan yang berlaku secara konsisten (*The control of operation through a consistent system of abstract rules*)
6. Aplikasi kaidah-kaidah umum kehal-hal spesifik dengan konsisten (*A consistent applications of general rules to specific cases*)
7. Seleksi pegawai yang didasarkan pada kualifikasi standar yang objektif (*The selection of employees on the basis of objectively determined qualification*)
8. Sistem promosi berdasarkan senioritas atau jasa, atau keduanya (*A system of promotion on the basis of seniority or merit, or both*).¹³⁷

Paradigma Weber atas birokrasi adalah organisasi yang rasional dengan mengedepankan mekanisme sosial dan memaksimalkan efisiensi. Birokrasi sebagai institusi formal yang memerankan

¹³⁷ Max Weber dalam dalam Arni Muhammad. 2005. Komunikasi Organisasi . Jakarta ; Bumi Aksara

pengaturan, pelayanan dan pengembangan. Kehadiran birokrasi adalah kebutuhan rasional dalam mewujudkan tujuan pemerintah.

Sistem kewenangan yang hierarkis (*A hierarchical system of authority*) sebagai salah satu konsep tipe idealnya Weber, dalam implementasi bisa menjadi birokrasi yang lebih condong pada 'berkuasa' dari pada 'bekerja', ini sangat ditunjukkan dalam birokrasi kita yang lebih pada pendekatan 'struktur' dari pada 'fungsi'. Dalam birokrasi yang sangat weberian ini, jabatan struktural (kekuasaan) menjadi primadona, dibandingkan jabatan fungsional, padahal titik pokok pekerjaan birokrasi, yaitu pelayanan, berarti ada pada tugas fungsional, yaitu melayani publik.

Paradigma kekuasaan yang lebih melekat pada birokrasi telah memberi pola arus komunikasi yang ada di dalamnya. Iklim komunikasi yang ada lebih kuat pada arus dari atas kebawah (perintah). Paradigma ini terjadi hampir disemua tempat dan waktu di belahan bumi ini, hal ini dibuktikan munculnya adagium dari **Lord Acton**: *power trend to corrupt, absolutely power tren to curropt absolutely.*

2.2.6. Arah Komunikasi Dalam Organisasi

Mengingat organisasi merupakan kumpulan orang, maka dinamika organisasi akan ditandai dengan interaksi orang-orang yang ada di dalam organisasi, interaksi dan komunikasi tersebut mengalir terus ke dan dari beberapa arah. Secara hirarkhis, menurut R.L. Simpson (Stephen P.R, 2006) dan Redding & Sanborn komunikasi dalam organisasi mengalir dalam dua arah, yaitu vertikal dan horizontal.¹³⁸ Ronald Adler dan George Rodman (dalam Stephen) menguraikan fungsi dari kedua arah atau arus komunikasi dalam organisasi tersebut :

1). Komunikasi Vertikal.

Dalam dimensi vertikal dapat dibagi dalam dua arah, yaitu :

a. Dari Atasan Ke Bawahan (*Downward Communication*)

¹³⁸ Stephen P Robbins. 2006. Perilaku Organisasi PT. Indeks Kelompok Gramedia. Jakarta

Yaitu komunikasi yang berlangsung ketika orang-orang yang berada pada tataran manajemen mengirimkan pesan kepada bawahannya. Komunikasi yang mengalir dari satu tingkat ke tingkat dibawahnya merupakan komunikasi vertical ke bawah, yaitu komunikasi antara atasan dengan bawahannya.

Fungsi arus komunikasi dari atas ke bawah ini adalah :

1. Pemberian instruksi kerja (*job instruction*),
2. Penjelasan dari pimpinan tentang mengapa suatu tugas perlu untuk dilaksanakan (*job retionnale*),
3. Penyampaian informasi mengenai peraturan-peraturan yang berlaku (*procedures and practices*), dan
4. Pemberian motivasi kepada karyawan untuk bekerja lebih baik.

Komunikasi tersebut tidak selalu dilakukan secara verbal (kontak lisan) tetapi juga dilakukan secara non verbal, seperti surat, memo, laporan, disposisi, e-mail, SMS, dan lain-lain.

b. **Dari Bawahan Ke Atasan (*Upward Communication*)**

Yaitu komunikasi yang terjadi ketika bawahan (*subordinate*) mengirim pesan kepada atasannya. Komunikasi yang mengalir dari staf di tingkat bawah ke tingkat lebih atas, dari staf pelaksana keatasannya, dari menajer/pejabat tingkat bawah ke manajer/pejabat tingkat lebih atas.

Fungsi arus komunikasi dari bawah ke atas ini adalah:

1. Penyampaian informasi tentang pekerjaan ataupun tugas yang sudah dilaksanakan,
2. Penyampaian informasi tentang persoalan - persoalan pekerjaan ataupun tugas yang tidak dapat diselesaikan oleh bawahan,
3. Penyampaian saran-saran perbaikan dari bawahan,
4. Untuk menambah referensi dalam pengambilan keputusan,
5. Memperkuat apresiasi dan loyalitas pegawai/karyawan terhadap organisasi,
6. Untuk mengetahui apakah bawahan telah mengerti mengenai apa yang dimaksudkan oleh pimpinan, dan

7. Penyampaian keluhan dari bawahan tentang dirinya sendiri maupun pekerjaannya.

Komunikasi yang mengalir keatas sangat diperlukan disamping untuk mengetahui tingkat keberhasilan, juga untuk mengetahui hambatan dan kegagalan sehingga para manajer/pejabat di atasnya mengetahui suasana kebatinan para pegawai/karyawannya, juga kondisi organisasi, sehingga secara cepat dapat dilakukan perbaikan. Komunikasi ke atas, selain dilakukan secara verbal seperti rapat-rapat, diskusi yang melibatkan bawahan untuk mendengarkan kondisi teknis pelaksanaan, juga dilakukan secara non verbal, seperti laporan tertulis, survei sikap karyawan, angket untuk karyawan, dll yang dapat digunakan sebagai bahan pengambilan kebijakan untuk masa selanjutnya.

2). Komunikasi Horizontal

Ketika komunikasi terjadi antara anggota aorganisasi/pegawai dalam satuan kerja, antara manajer/pejabat pada level yang sama, diantara setiap personel yang secara horizontal ekuivalen, maka pola ini dinamakan komunikasi horizontal.

Fungsi arus komunikasi horisontal ini adalah:

1. Memperbaiki koordinasi tugas,
2. Upaya pemecahan masalah,
3. Saling berbagi informasi,
4. Upaya pemecahan konflik, dan
5. Membina hubungan melalui kegiatan bersama.¹³⁹

Komunikasi horizontal yang formal diperlukan sebagai jalan pintas panjangnya jalur hirarkhis. Dari aspek manajemen, komunikasi horizontal bisa bermuara baik juga bermuara buruk. Bermuara baik kalau para personal organisasi memiliki interpretasi dan motivasi yang benar dan baik atas informasi yang ada, kalau tidak akhirnya bermuara buruk terhadap aspek manajerial.

¹³⁹ Ibid

2.2.7. Fungsi Komunikasi Dalam Organisasi.

Fungsi komunikasi dalam organisasi menurut Sendjaja (dalam Arni 2005) adalah sebagai berikut:

1. Fungsi informatif.

Organisasi dapat dipandang sebagai suatu sistem pemrosesan informasi. Maksudnya, seluruh anggota dalam suatu organisasi berharap dapat memperoleh informasi yang lebih banyak, lebih baik (aktual dan akurat) dan tepat waktu. Informasi yang didapat memungkinkan setiap anggota organisasi dapat melaksanakan pekerjaannya secara lebih pasti.

Orang-orang dalam tataran manajemen (pada level apapun) sangat membutuhkan informasi yang lengkap dan akurat untuk membuat suatu kebijakan organisasi ataupun guna mengatasi konflik yang terjadi di dalam organisasi.

Sedangkan kalangan staf pelaksana (bawahan) membutuhkan informasi yang lengkap agar dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya berjalan sesuai dengan ketentuan yang mengaturnya, di samping itu juga informasi tentang jaminan keamanan, jaminan sosial dan kesehatan, izin cuti, dan sebagainya, akan memberikan kenyamanan dalam bekerja.

2. Fungsi Regulatif.

Fungsi ini berkaitan dengan peraturan-peraturan yang berlaku dalam suatu organisasi. Terdapat dua hal yang berpengaruh terhadap fungsi regulatif, yaitu:

- a. Berkaitan dengan orang - orang yang berada dalam tataran manajemen, yaitu mereka yang memiliki kewenangan untuk mengendalikan semua informasi yang disampaikan. Juga memberi perintah atau intruksi supaya perintah - perintahnya dilaksanakan sebagaimana semestinya
- b. Berkaitan dengan pesan. Pesan - pesan regulatif pada dasarnya berorientasi pada kerja. Artinya, bawahan membutuhkan kepastian peraturan tentang pekerjaan yang boleh dan tidak boleh untuk dilaksanakan.

3. Fungsi persuasif.

Dalam mengatur suatu organisasi, kekuasaan dan kewenangan tidak akan selalu membawa hasil sesuai dengan yang diharapkan.

Adanya kenyataan ini, maka banyak pimpinan yang lebih suka untuk mempersuasi bawahannya dari pada memberi perintah.

Sebab pekerjaan yang dilakukan dengan motivasi kebersamaan dalam organisasi serta dengan senang hati, tanpa tekanan dan paksaan dari pegawai / karyawan akan menghasilkan kepedulian yang lebih besar dibanding kalau pimpinan sering memperlihatkan kekuasaan dan kewenangannya (lebih pada pendekatan kekuasaan)

4. **Fungsi integratif.**

Setiap organisasi berusaha untuk menyediakan saluran yang memungkinkan pegawai/ karyawan dapat melaksanakan tugas dan pekerjaan dengan baik. Ada dua saluran komunikasi yang dapat mewujudkan hal tersebut, yaitu:

- a. Saluran komunikasi formal seperti penerbitan khusus dalam organisasi tersebut (seperti : buletin, newsletter) ; Rapat Dinas, laporan kemajuan (progress report) organisasi, dan lain-lain.
- b. Saluran komunikasi informal seperti perbincangan antar pribadi selama masa istirahat kerja, berolahraga bersama, outbond, ataupun kegiatan darmawisata. Pelaksanaan aktivitas ini akan menumbuhkan motivasi untuk berpartisipasi yang lebih besar dalam diri pegawai karyawan terhadap organisasi (memperkuat korp dan soliditas pegawai).¹⁴⁰

2.2.8. Gaya Komunikasi Dalam Organisasi.

Gaya komunikasi atau *communication style* akan memberikan pengetahuan kepada kita tentang bagaimana perilaku orang - orang dalam organisasi ketika mereka berkomunikasi dan berbagi informasi.

Gaya komunikasi didefinisikan sebagai seperangkat perilaku antar pribadi yang terspesialisasi yang digunakan dalam suatu situasi tertentu. Masing-masing gaya komunikasi terdiri dari sekumpulan perilaku komunikasi yang dipakai untuk mendapatkan respon atau tanggapan tertentu dalam situasi yang tertentu pula. Kesesuaian dari

¹⁴⁰ Sendjaja dalam Arni. 2005. Komunikasi Organisasi. Jakarta Bumi Aksara

satu gaya komunikasi yang digunakan, bergantung pada maksud dari pengirim (sender) dan harapan dari penerima (*receiver*).

1. Gaya Komunikasi tersebut meliputi :

a. *The Controlling style*

Gaya komunikasi yang bersifat mengendalikan ini, ditandai dengan adanya satu kehendak atau maksud untuk membatasi, memaksa dan mengatur perilaku, pikiran dan tanggapan orang lain. Orang - orang yang menggunakan gaya komunikasi ini dikenal dengan nama komunikator satu arah atau *one-way communications*.

Pihak - pihak yang memakai *controlling style of communication* ini, lebih memusatkan perhatian kepada pengiriman pesan dibanding upaya mereka untuk berharap pesan. Mereka tidak mempunyai rasa ketertarikan dan perhatian untuk berbagi pesan. Mereka tidak mempunyai rasa ketertarikan dan perhatian pada umpan balik, kecuali jika umpan balik atau *feedback* tersebut digunakan untuk kepentingan pribadi mereka. *Controlling style* lebih pada kekuasaan memerintah, dan harus dilaksanakan tanpa mau menerima masukan dari yang diperintah.

Para komunikator satu arah tersebut tidak khawatir dengan pandangan negatif orang lain, tetapi justru berusaha menggunakan kewenangan dan kekuasaan untuk memaksa orang lain mematuhi pandangan-pandangannya.

Gaya komunikasi yang bersifat mengendalikan ini, tidak jarang bernada negatif sehingga menyebabkan orang lain memberi respons atau tanggapan yang negatif pula.

b. *The Equalitarian style*

Aspek penting gaya komunikasi ini ialah adanya landasan kesamaan (*equality*). *The equalitarian style of communication* ini ditandai dengan berlakunya arus penyebaran pesan - pesan verbal secara lisan maupun tertulis yang bersifat dua arah (*two-way traffic of communication*).

Dalam gaya komunikasi ini, tindak komunikasi dilakukan secara terbuka. Artinya, setiap anggota organisasi dapat mengungkapkan gagasan ataupun pendapat dalam suasana yang rileks, santai dan informal. Dalam suasana yang demikian, memungkinkan setiap anggota organisasi mencapai kesepakatan dan pengertian bersama.

Gaya ini efektif dalam memelihara empati dan kerja sama, khususnya dalam situasi untuk mengambil keputusan terhadap suatu permasalahan yang kompleks. Gaya komunikasi ini pula yang menjamin berlangsungnya tindakan *share* / berbagi informasi di antara para anggota dalam suatu organisasi, karena ia memiliki sikap kepedulian yang tinggi serta kemampuan membina hubungan yang baik dengan orang lain baik dalam konteks pribadi maupun dalam lingkup hubungan kerja.

c. *The Structuring style*

Gaya ini, memanfaatkan pesan - pesan verbal secara tertulis maupun lisan guna memantapkan perintah yang harus dilaksanakan, penjadwalan tugas dan pekerjaan serta struktur organisasi. Pengirim pesan (sender) lebih memberi perhatian kepada keinginan untuk mempengaruhi orang lain dengan jalan berbagi informasi tentang tujuan organisasi, jadwal kerja, aturan dan prosedur yang berlaku dalam organisasi tersebut.

d. *The Dynamic style*

Gaya komunikasi yang dinamis ini memiliki kecenderungan agresif, karena pengirim pesan memahami bahwa lingkungan pekerjaannya berorientasi pada tindakan (action-oriented). *The dynamic style of communication* ini sering dipakai oleh para juru kampanye ataupun supervisor.

Tujuan utama gaya komunikasi yang agresif ini adalah mestimulasi atau merangsang pegawai / karyawan untuk bekerja dengan lebih cepat dan lebih baik. Gaya komunikasi ini cukup efektif digunakan dalam mengatasi persoalan - persoalan yang bersifat kritis, namun dengan persyaratan bahwa karyawan atau bawahan mempunyai kemampuan yang cukup untuk mengatasi masalah yang kritis tersebut.

e. *The Relinquishing style*

Gaya komunikasi ini lebih mencerminkan kesediaan untuk menerima saran, pendapat ataupun gagasan orang lain, daripada keinginan untuk memberi perintah, meskipun pengirim pesan mempunyai hak untuk memberi perintah dan mengontrol orang lain. Aspek kekuasaan tidak ditampakan dalam gaya ini, tetapi lebih pada aspek partisipatif. Keterlibatan anggota organisasi lebih

diberdayakan untuk memberi kontribusi dalam kebijakan - kebijakan teknis organisasi (pada level kebijakan politis mungkin masih menjadi kewenangan pimpinan).

Pesan - pesan dalam gaya komunikasi ini akan efektif ketika pengirim pesan sedang bekerja sama dengan orang - orang yang berpengetahuan luas, berpengalaman, teliti serta bersedia untuk bertanggung jawab atas semua tugas atau pekerjaan yang dibebarkannya.

f. *The Withdrawal Style*

Jika gaya *withdrawal* (penarikan) ini digunakan akan melemahnya tindak komunikasi, artinya tidak ada keinginan dari orang - orang untuk berkomunikasi dengan orang lain, karena ada beberapa persoalan ataupun kesulitan antarpribadi yang dihadapi oleh orang - orang tersebut.¹⁴¹

Dalam deskripsi yang kongkrit adalah ketika seseorang mengatakan: "Saya tidak ingin dilibatkan dalam persoalan ini". Pernyataan ini bermakna bahwa ia mencoba melepaskan diri dari tanggungjawab, tetapi juga mengindikasikan suatu keinginan untuk menghindari berkomunikasi dengan orang lain. Oleh karena itu, gaya ini tidak layak dipakai dalam konteks komunikasi organisasi.

Gambaran umum yang diperoleh dari uraian di atas adalah bahwa the *equalitarian style of communication* merupakan gaya komunikasi yang ideal. Sementara tiga gaya komunikasi lainnya: *structuring*, *dynamic* dan *relinquishing* dapat digunakan secara strategis untuk menghasilkan efek yang bermanfaat bagi organisasi. Dan dua gaya komunikasi terakhir: *controlling* dan *withdrawal* mempunyai kecenderungan menghalangi berlangsungnya interaksi yang bermanfaat.

Gaya komunikasi yang dibangun hendaknya mampu mendorong pegawai memiliki motivasi yang tinggi dan selalu berfikir positif mengenai organisasi terlebih pada tataran pemerintahan atau birokrasi. Setiap pegawai atau staf pada bagian manapun seharusnya:

¹⁴¹ Ibid

- 1) *Relationship Oriented* → *Networking* → sinergi
- 2) *Service Focused* → berpikir pada pelayanan
- 3) *Customer Committed* → mempunyai komitmen pada pelanggan / publik
- 4) *Facilitative* → mampu memanfaatkan media saluran/pendukung
- 5) *Forward Thinking* → berpikir kedepan
- 6) *Value Added* → ada nilai tambah → selalu berusaha mengupdate kemampuan komunikasi
- 7) *Team Driven* [serba tim] and leaders [mampu tampil sebagai pemimpin].

2.2.9. Iklim Komunikasi Dan Organisasi.

Iklim komunikasi dan iklim organisasi merupakan hal yang perlu menjadi perhatian bagi para manajer/ pejabat organisasi pemerintah pada level apapun, karena akan mempengaruhi sikap dan perilaku karyawan/ pegawainya. Untuk bisa menciptakan iklim komunikasi dan organisasi yang baik perlu pemahaman keduanya serta keadaan pegawai/karyawannya

Iklim organisasi adalah kualitas lingkungan internal organisasi (lingkungan kerja) yang dialami oleh pegawai/ karyawan dan berpengaruh pada perilaku pegawai/ karyawannya. Dari hasil penelitian Campbell, 1970 (Arni.M, 2005) menyimpulkan bahwa lebih positif iklim organisasi lebih produktif organisasi. Iklim yang positif ini tidak saja menguntungkan organisasi tetapi juga penting bagi peningkatan ethos kerja karyawan.¹⁴² Litwin dan Stringer (Arni. M, 2005) memberikan dimensi iklim organisasi yang berpengaruh pada perilaku anggota organisasi sebagai berikut :

- a. Rasa tanggung jawab ;
- b. Standar atau harapan tentang kualitas pekerjaan;
- c. Punishment (hukuman) dan Reward (imbalan/ganjaran)
- d. Rasa persaudaraan (keakraban / hubungan emosionalnya)
- e. Semangat Tim (Teamwork) dan semangat korp.¹⁴³

¹⁴² Campbell dalam Arni. 2005. Komunikasi Organisasi. Jakarta Bumi Aksara

¹⁴³ Litwin dan Tringer dalam Arni. 2005. Komunikasi Organisasi. Jakarta Bumi Aksara

Iklim organisasi dan iklim komunikasi hubungan yang sirkuler atau saling bersambungan. Iklim organisasi dipengaruhi oleh cara anggota organisasi bertingkah laku dan berkomunikasi. Iklim komunikasi yang penuh persaudaraan, saling menghormati dan menghargai, mendorong perilaku anggota organisasi untuk berkomunikasi secara terbuka, rileks, santun. Demikian juga iklim organisasi yang ‘negatif’ akan menghambat keberanian anggotanya untuk berkomunikasi. Pokok persoalan utama dalam iklim komunikasi adalah hal-hal sebagai berikut :

a. Persepsi mengenai sumber komunikasi dan hubungannya dalam organisasi.

- 1) Apakah anggota organisasi merasa puas dengan atasan, teman kerja, dan bawahan, sebagai sumber informasi ?
- 2) Seberapa penting sumber informasi itu ?
- 3) Apakah sumber-sumber informasi tersebut dapat dipercaya ?
- 4) Apakah sumber-sumber informasi itu terbuka terhadap komunikasi ?

b. Persepsi mengenai tersedianya informasi bagi anggota organisasi.

- 1) Apakah jumlah informasi yang diterima cocok atau tepat dengan topic-topik yang penting dari sumber informasi ?
- 2) Apakah informasi itu berguna ?
- 3) Apakah umpan balik informasi dikirim kepada sumber informasi yang tepat ?

c. Persepsi mengenai organisasi itu sendiri.

- 1) Berapa banyak anggota yang terlibat dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi mereka ?
- 2) Apakah tujuan dan obyektif dipahami
- 3) Apakah orang diberi sokongan/bantuan dan dihargai ?
- 4) Apakah system terbuka terhadap input dari anggotanya.¹⁴⁴

Yang dimaksud dengan kepuasan komunikasi organisasi menurut Redding adalah semua tingkat kepuasan seseorang pegawai/karyawan mempersepsikan lingkungan komunikasi secara keseluruhan. Kepuasan anggota organisasi terhadap informasi yang tersedia.

¹⁴⁴ Effendy. Onong Uchyana. 1988. Dimensi-dimensi Komunikasi Penerbit Alumni Bandung.

Kepuasan dengan komunikasi muncul dari kombinasi faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Kepuasan dengan pekerjaan. Ini mencakup dengan hal-hal mengenai gaji, kepangkatan, hak dan kewajiban sebagai pegawai
- b. Kepuasan dengan ketepatan informasi. Ini berkaitan dengan keakuratan informasi mengenai kehidupan organisasi yang diterima.
- c. Kepuasan dengan efisiensi dan kualitas medianya. Ini berkaitan dengan cukup tersedianya saluran dan media untuk memperoleh informasi.
- d. Kepuasan dengan cara komunikasi teman sekerja. Ini berkaitan dengan iklim organisasi yang memungkinkan komunikasi antar pegawai berjalan dengan baik dan santun.
- e. Kepuasan dengan keterlibatan dalam komunikasi organisasi sebagai suatu kesatuan. Ini berkaitan aspek-aspek organisasi seperti dipercaya, ada sokongan/dorongan, tujuan kinerja yang tinggi.¹⁴⁵

Seringkali dijumpai dalam suatu organisasi terjadi kesalahpahaman antara pimpinan dengan bawahan dan atau antara pegawai dengan pegawai lainnya mengenai pesan/ informasi yang disampaikan. Ada sejumlah hambatan yang mengganggu berkomunikasi dalam organisasi, selain hambatan yang sudah disebut di atas seperti distorsi dan evasi, ada juga hambatan yang berkaitan dengan adanya penyaringan, persepsi selektif, informasi berlebih, emosi, bahasa, dan kegelisahan komunikasi.

a. Hambatan Karena Penyaringan.

Penyaringan ini bermakna bahwa informasi yang disampaikan tidak seutuhnya, tetapi disaring yang hanya menguntungkan/ mengamankan posisi yang menyampaikan. Kalau informasi itu dari bawahan, maka ia cenderung mau 'cari aman atau cari muka' dengan melaporkan yang baik-baik saja. Kalau informasi itu dari atasan, informasi itu 'ada yang disembunyikan' agar bawahan tidak mengetahui sehingga tidak tahun apa yang terjadi. Menyaring memang

¹⁴⁵ Effendy. Onong Uchyana dalam Adam Ibrahi, 2001. Kepemimpinan Dalam Organisasi. Jakarta LAN RI.

bisa bernilai positif, tetapi lebih banyak nilai negatifnya bagi suatu kerja tim, karena tim (anggota organisasi) perlu tahun apa yang terjadi.

b. Hambatan Karena Persepsi Selektif.

Persepsi selektif adalah orang secara selektif menafsirkan apa yang mereka lihat atas dasar kepentingan, latar belakang, pengalaman dan sikap mereka, dan kepentingan pribadi sangat mempengaruhi masalah-masalah mana saja yang layak dilihat. Tidak melihat realitas, melainkan menafsirkan apa yang dilihat dan menyebutnya sebagai realitas. Misalnya, Kalau ia punya persepsi bahwa pegawai wanita itu kerjanya tidak bisa maksimal, karena repot dengan urusan rumah, maka ia tidak akan melibatkan ia dalam tim, karena pasti nanti merepotkan.

c. Hambatan Karena Informasi Berlebih.

Setiap orang memiliki kapasitas yang terbatas untuk mengolah data. Seseorang apakah bawahan atau atasan yang mendapat banyak informasi yang harus ia pelajari dan ia pilah-pilah, kelebihan beban ini akan berakibat mengabaikan beban itu (informasi itu) sehingga ia akan melupakannya/ meninggalkannya, padahal seharusnya ia selalu meng-*update*, untuk kepentingan pekerjaannya.

d. Hambatan Karena Emosi.

Suasana emosi penerima pesan saat berlangsungnya komunikasi akan mempengaruhi persepsi dan interpretasinya terhadap pesan maupun pembri pesan/informasi. Seorang bawahan yang melapor keatasannya saat atasannya lagi ruwet, bisa dipastikan respon negative yang akan didapat, padahal belum tentu laporannya itu sesuatu yang buruk. Demikian juga perintah atasan kepada bawahan yang lagi banyak masalah yang dipikirkan, maka responnya akan negative, dianggap atasan tidak mau tahu keadaan bawahannya.

e. Hambatan Karena Bahasa.

Bahasa bisa dalam kata-kata atau gerakan tubuh (*gesture*), dapat menjadi penghambat kalau ditempatkan pada waktu dan tempat yang kurang tepat. Kata-kata bisa memiliki arti yang berbeda bagi orang yang berbeda pula, baik berbeda karena usia, pendidikan dan latar belakang budaya. Tiga variable ini sangat mempengaruhi arti dari ungkapan kata. Demikian juga gerakan tubuh, menuding dengan telunjuk dari yang usia muda ke orang yang usia lebih tua, kebanyakan kultur kita adalah kurang santun.

f. Hambatan Karena Kegelisahan Komunikasi.

Menurut K. Davis dan B.H. Spitzberg (Stephen P. Robbin, 2006) diperkirakan 5% sampai 20 % dari populasi mengalami kecemasan atau kegelisahan komunikasi, yaitu mengalami ketegangan dan kecemasan yang tidak pas tempatnya dalam komunikasi lisan, tulisan atau keduanya. Sering dijumpai ada orang yang mengalami kecemasan bila berbicara secara formal dengan orang lain, padahal ia tidak gagab saat ngomong santai. Atau ada juga yang susah sekali untuk menyusun kata-kata dalam surat atau laporan, kalau toh bisa kadang bahasanya seperti bahasa lisan, bukan bahasa surat.

2.2.10 Kualitas Komunikasi Birokrasi

Komunikasi Birokrasi merupakan suatu sistem yang mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan pemerintahan yang berkualitas, efisien, rasional, dan efektif. Ada beberapa indikator dalam mengukur kinerja birokrasi pemerintah menurut Dwiyanto (dalam Pasolong) sebagai berikut :

1. Produktivitas; tidak hanya mengukur tingkat, efisiensi, tetapi juga mengukur efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai ratio antara input dan output.
2. Kualitas pelayanan; ukuran kinerja birokrasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Dalam hal ini kepuasan masyarakat bisa menjadi indikator untuk menilai kinerja birokrasi.
3. Responsivitas; kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan aspirasi masyarakat,
4. Responsibilitas; menjelaskan kegiatan birokrasi publik
5. Akuntabilitas; menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik tunduk pada para pejabat publik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya ialah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh masyarakat, dengan sendirinya akan memprioritaskan kepentingan publi.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Dwiyanto dalam Pasolong.2013. Teori Administrasi Publik. Bandung Alfabetha

Romli: “Secara umum fungsi komunikasi adalah untuk mencapai pengertian satu sama lain, untuk membangun kepercayaan, untuk mengkoordinasikan tindakan, untuk merencanakan strategi, untuk melakukan pembagian kerja, untuk melakukan kegiatan kelompok, dan untuk berbagi rasa yang sama.”¹⁴⁷ Selanjutnya Romli berpendapat bahwa: ”Fungsi dan perspektif komunikasi harus ada dalam birokrasi pemerintahan karena tugas utama birokrasi pemerintahan adalah untuk memberikan pelayanan, mengatur, mengawasi dan mendapatkan hubungan antara pemerintah dan masyarakat.”¹⁴⁸ Bisa dibayangkan ketika birokrasi pemerintah tidak memandang penting makna komunikasi, proses pelayanan, regulasi, pengawasan, hubungan pemerintah dan masyarakat tidak akan terbangun.

Birokrasi diharapkan menjadi motivator dan juga katalis dari pengembangan komunikasi tidak mampu menjalankan perannya sebagai birokrasi modern, yang tidak hanya memiliki kemampuan dalam melakukan tugas dan fungsi organisasinya saja tetapi juga dapat menanggapi komunikasi dari aspirasi masyarakat ke dalam kegiatan dan program organisasi pemerintahan dan sebagai bagian dari bentuk petugas yang profesional. Hal ini sejalan dengan pendapat Romli : “Birokrasi dituntut untuk lebih peka terhadap perubahan dan untuk menemukan pendekatan baru untuk pengembangan pelayanan publik salah satunya melalui komunikasi.”¹⁴⁹ Selanjutnya Figenschou : “Pejabat pemerintah merupakan sumber yang kuat yang didukung oleh tim dari strategi komunikasi yang sangat berkualitas dalam pemberian pelayanan publik.”¹⁵⁰ Begitu juga pandangan Kavanaugh: “Pejabat pemerintah berusaha memanfaatkan komunikasi dalam meningkatkan pelayanan publik.”¹⁵¹ Selanjutnya Kavanaugh mengemukakan bahwa: “Untuk membantu pemerintah mengelola informasi dan memfasilitasi interaksi dalam cara yang berarti untuk mencapai partisipasi publik yang lebih luas melalui saluran komunikasi.”¹⁵²

¹⁴⁷ Romli Khomsahrial. 2013 *Bureaucracy Communication And Government Organizational Culture. The first International Conference on Law, Business and Government*. Bandar Lampung University.

¹⁴⁸ Ibid

¹⁴⁹ Ibid

¹⁵⁰ Figenschou Tine. *Backstage Media-Government Negotiations. The Failures and Success of a Government Pitch*

¹⁵¹ Kavanaugh. *Sosial Media Use By Government : From the Routine to the Critical*.

¹⁵² Ibid

Dengan demikian komunikasi birokrasi adalah merupakan alat penting untuk melakukan administrasi pemerintahan, pemberian pelayanan, peningkatan kinerja organisasi, hal ini sejalan dengan pendapat Romli: “Komunikasi birokrasi adalah alat penting dalam mewujudkan administrasi pemerintahan, peningkatan karya dan kinerja organisasi yang didasarkan pada pembagian kerja, hierarki kewenangan, hubungan impersonality, peraturan perilaku, dan kemampuan teknis untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggara administrasi pemerintahan.”¹⁵³ Sejuahmana komunikasi dilakukan dan dikembangkan serta dikelola secara baik oleh organisasi akan secara berarti mempengaruhi kemampuan organisasi dalam mencapai tujuannya. Baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta dalam memberikan pelayanan perlu adanya kontrol supaya tidak terjadi salah pengertian. Bozeman dalam Mildred E. Warner and Amir Hefetz berpendapat bahwa: “Lembaga swasta akan menghasilkan nilai lebih umum jika ada lebih dana pemerintah, komunikasi dan kontrol atas misi organisasi sangat diperlukan.”¹⁵⁴ Setiap organisasi yang melibatkan keharusan pelaksanaan tugas dari para anggotanya memerlukan informasi yang cukup memadai, komunikasi yang baik sesuai dengan tahapan kegiatannya.

Dengan adanya informasi yang memadai dan komunikasi yang baik dalam transaksi pelayanan akan menumbuhkan penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih berkualitas. Hal ini sejalan dengan pendapat Fountain Jane: “Pentingnya transaksi layanan, menemukan “momen kebenaran” memaksa perhatian pada persepsi subjektif dari pelanggan, kesopanan, keramahan dan komunikasi dalam pemberian pelayanan menjadi penting karena pelanggan sebagian menyamakan dan menyenangkan pada perlakuan sopan dan ramah dalam komunikasi dengan kualitas sebenarnya dari layanan.”¹⁵⁵ Suatu organisasi pemerintahan di dalam menjalankan fungsinya dan mencapai tujuannya dapat mengedepankan proses akuntabilitas dalam tata kelola

¹⁵³Romli Khomsahrial. 2013 *Bureaucracy Communication And Government Organizational Culture. The first International Conference on Law, Business and Government*. Bandar Lampung University

¹⁵⁴Mildred E. Warner and Amir Hefetz *Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public/Private Delivery of City Services Forthcoming Public Administration Review*, 2007 *Public Administration Review* © 2005 the American Society for Public Administration

¹⁵⁵ Fountain . Jane E. *Fountain Paradoxes of Public Sector Customer Service*

manajemen pemerintahan khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik serta perlu melakukan evaluasi terhadap kerangka kerja organisasi pemerintahan tersebut. Kernaghan Kenneth : “Akuntabilitas harus ditetapkan untuk menciptakan kemitraan yang inovatif melalui interaksi dan Akuntabilitas harus ditetapkan juga untuk memastikan bahwa kemitraan dioperasikan dengan cara yang etis, sopan, ramah, misalnya, untuk menghindari konflik kepentingan dalam sebuah organisasi.”¹⁵⁶ Lebih lanjut R. Paul Battaglio Jr : “Sebuah organisasi dapat menempatkan penekanan yang relatif lebih besar pada proses akuntabilitas dan sebuah organisasi yang menggunakan kerangka kerja untuk menganalisis keadaan saat struktur, budaya dan manajemen dapat dilakukan dengan cara membangun komunikasi birokrasi.”¹⁵⁷ Tidak satupun dari kegiatan-kegiatan yang tidak memerlukan informasi dan komunikasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Yuwono komunikasi, adalah ; ”Kegiatan mengajukan pengertian yang diinginkan dari pengirim informasi kepada penerima informasi dan menimbulkan tingkah laku yang diinginkan dari penerima informasi.”¹⁵⁸ Definisi ini sejalan dengan pengertian yang dikemukakan oleh Aranguren bahwa : ”Komunikasi adalah pengalihan informasi untuk memperoleh tanggapan.”¹⁵⁹ Sementara Davis mendefinisikan Komunikasi adalah “proses penyampaian informasi dan pemahaman dari seseorang kepada orang lain.”¹⁶⁰ Pandangan lain Conner: “Teori Komunikasi menekankan orang merupakan unsur yang paling signifikan dari sistem apapun karena dengan komunikasi akan terbentuk konsep yang jelas dan pesan yang jelas.”¹⁶¹

Ditinjau dari sudut ilmu komunikasi dan meneliti proses penyampaian pesan oleh seseorang kepada orang lain yang pada gilirannya akan mempengaruhi pola pikir, sikap dan perilaku

¹⁵⁶Kernaghan Kenneth. *The Post Bureaucratic Organization and Public Service Value International Review of Administrative Sciences* [0020-8523(200003)66:1] Copyright © 2000 IAS. SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol.66 (2000), 91-104; 011957

¹⁵⁷ R. Paul Battaglio Jr *Reforming Public Management: Analyzing the Impact of Public Service Reform on Organizational and Managerial Trust*

¹⁵⁸ Willard dalam Yuwono Ikhtisar Komunikasi Administrasi. Yogyakarta 1985 : 3

¹⁵⁹ Aranguren (Nimmo). *Komunikasi Politik, Komunikator, Pesan dan Media*. Bandung Remaja Rosdakarya. 1999 : 5.

¹⁶⁰ Davis dalam Yuwono Ikhtisar Komunikasi Administrasi. Yogyakarta 1985 : 4

¹⁶¹ Conner, Robert. *Communication Disturbances in a Welfare Bureaucracy : A case for Self Management. The Journal of Sociology dan Social Welfare*.

seseorang, maka dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik proses komunikasi terjadi secara primer dan sekunder. Dalam kaitan ini Effendi menyatakan bahwa : "Proses komunikasi secara primer adalah proses penyampaian pikiran atau lambang (simbol) sebagai media komunikasi yang salah satunya adalah bahasa. Bahasa yang paling banyak digunakan dalam komunikasi karena hanya bahasalah yang mampu menterjemahkan pikiran seseorang kepada orang lain yang disampaikan melalui pesan-pesan".¹⁶² Selanjutnya Conner: "Ada dua tingkat komunikasi; pertama pesan eksplisit yang disampaikan oleh kata-kata atau nomor dan pesan implisit yang disampaikan oleh nada suara, gerak tubuh, kosa kata, gaya, pesan implisit ini memberikan informasi yang diperlukan untuk menafsirkan pesan eksplisit."¹⁶³

Dalam konteks penelitian ini dua komponen yang dibicarakan meliputi *komponen pertama* adalah birokrasi yang memiliki pengetahuan, keterampilan dan diharapkan berperan secara komunikatif dalam tugasnya menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas. *Komponen kedua* adalah komunikan yaitu publik atau masyarakat sebagai orang yang mendapatkan layanan. Keberhasilan proses komunikasi antara dua komponen tersebut dipengaruhi oleh tingkat pemahaman terhadap acuan atau simbol atau lambang yang dipergunakan dalam proses komunikasi. Schramm menyatakan bahwa :

Komunikasi akan berhasil apabila pesan yang disampaikan oleh komunikator cocok dengan kerangka acuan (*frame of reference*) yakni paduan pengalaman dan pengertian (*collection of experiences and meanings*) yang pernah diperoleh komunikan dengan kata lain dalam proses komunikasi akan berlangsung apabila terjadi kesamaan makna dan pesan yang diterima komunikan.¹⁶⁴

Birokrasi yang terkait dalam komunikasi ini adalah birokrasi dalam arti suatu aparaturnya pemerintah yang menjalankan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan yaitu aparaturnya BPPT Pemerintah Kota

¹⁶² Effendi. Ilmu Komunikasi Teori dan Praktek. Bandung Rosda karya. 2000 : 11

¹⁶³ Conner, Robert. *Communication Disturbances in a Welfare Bureaucracy : A case for Self Management. The Journal of Sosiologi dan Social Welfare*

¹⁶⁴ Schramm dalam effendi Ilmu Komunikasi Teori dan Praktek. Bandung Rosda karya. 2000 : 13

Bandung. Mill mengemukakan bahwa : "Pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara profesional, inilah esensi dan arti birokrasi."¹⁶⁵ Artinya orang-orang yang memerintah secara profesional adalah aparatur Pemerintah Kota Bandung. Dalam hal ini pemerintah mempunyai peran besar di dalam menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan fungsi hakiki dari pemerintahan yaitu salah satunya memberikan pelayanan. Dalam hal ini berarti bahwa pemerintah harus dapat membantu masyarakat untuk memenuhi kepentingannya. Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt "Peran utama dari pemerintah adalah untuk membantu masyarakat dalam mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan masyarakat daripada untuk mengontrol atau mengarahkan masyarakat."¹⁶⁶

Pemerintah yang berwibawa dan dipercaya masyarakat relatif lebih mudah terbangun bila aparatur pemerintahan memiliki kemampuan untuk merespon aspirasi, tuntutan dan harapan-harapan yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat serta sekaligus mampu mengkomunikasikan secara efektif upaya-upaya yang dilakukan pemerintah untuk merespon dan memenuhi aspirasi, tuntutan dan harapan masyarakat. Robert B. Denhardt Janet Vinzant Denhardt : "Pemerintah sebagai makelar antara warga atau kelompok masyarakat sehingga dapat menciptakan nilai-nilai bersama, misalnya membangun koalisi dari publik untuk memenuhi disepakati bersama pada kebutuhan bahwa kepentingan publik adalah hasil dari dialog/ komunikasi tentang kepentingan bersama."¹⁶⁷

Dari pernyataan tersebut, terkandung pemahaman bahwa terdapat sistem yang menjembatani hubungan antara masyarakat dengan penguasa yaitu komunikasi. Komunikasi oleh birokrasi akan berperan sebagai sarana yang mutlak diperlukan dalam menjembatani berbagai permasalahan dan kebutuhan publik yang dewasa ini semakin kompleks dan berubah secara cepat.

Proses komunikasi dalam konteks pelayanan publik yang berkualitas dapat dilaksanakan secara optimal. Optimalisasi akan tercapai bila aparatur/ birokrasi sebagai sumber pesan atau informasi

¹⁶⁵ Mill dalam Albraw. Birokrasi. M Rusli Karim dan Totok Daryanto. Jogjakarta : Tiara Wacana.1989 : 8

¹⁶⁶ Robert B. Denhardt Janet Vinzant Denhardt *The New Public Service: Serving Rather than Steering*

¹⁶⁷ Robert B. Denhardt Janet Vinzant Denhardt *The New Public Service: Serving Rather than Steering*

mempunyai empati dan tidak memvonis masyarakat hanya sebagai penerima pesan atau informasi yang dianggap tidak tahu apa-apa. Sebaliknya masyarakat apriori terhadap birokrasi dengan mengatakan bahwa pelayanan yang diberikan berbelit-belit rumit dan melelahkan.

Ketidakefektifan suatu komunikasi dapat terjadi apriori yang muncul terlebih dahulu, baik kepada komunikator maupun kepada komunikan sebelum tersambung komunikasinya. Penilaian dan sikap apriori itu akan mengakibatkan perilaku yang *defensif* terutama oleh publik. Seseorang atau publik yang sudah berperilaku demikian akan membuat jarak dan bersifat tertutup kepada birokrasi (tidak respek). Tidak jarang adanya perbedaan pemahaman antara birokrasi dengan publik yang disebabkan oleh perbedaan status sosial, ekonomi dan pendidikan membuat kesenjangan yang kian melebar itu menjadi alasan tersendiri bagi publik atau masyarakat untuk bersikap apatis. Mungkin saja perbedaan pemahaman antara birokrasi dengan publik akan arah kebijakan pemerintah, peraturan dan ketentuan, proses pengelolaan administrasi pemerintah, aspirasi masyarakat maupun hal lain yang berkenaan dengan kebutuhan bersama antara pemerintah dan masyarakat dapat dijumpai dengan komunikasi oleh birokrasi. Tentu saja peran itu lebih besar dijalankan birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan publik. Sejalan dengan pemahaman tersebut dalam konteks penelitian ini peneliti juga menganggap birokrasi sebagai sosok aparat pemerintah, artinya memandang birokrasi sebagai individu yang melaksanakan pekerjaan pemerintahan yaitu melayani masyarakat. Batley Richard : “Peran langsung pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat lebih kepada peran baru yang dilakukan yaitu dengan melakukannya reformasi manajemen publik yaitu pengaturan kerangka kebijakan yang sifatnya mengatur, dan mendukung penyedia layanan dan melakukan interaksi langsung dalam tata kelola manajemen publik dalam kerangka pemberian pelayanan jasa yang optimal.”¹⁶⁸

Organisasi birokrasi komunikasi pemerintah dapat dianggap sebagai tipe-tipe yang menekankan regulasi baik ke dalam dan luar komunikasi dengan prosedur administrasi. Birokrasi organisasi

¹⁶⁸ Batley Richard *The Politics of Service Delivery Reform Development and Change* Vol. 35, No. 1, January 2004

bertujuan untuk menghasilkan efisiensi, efektivitas dan kehandalan dan organisasi komunikasi juga perlu tipe ideal dari komunikasi pemerintah, bahwa komunikasi tersebut harus terhubung ke organisasi birokrasi internal untuk tidak mengganggu birokrasi eksternal. Hal ini sejalan dengan pendapat Meijer Albert Jacob “Ada tiga karakteristik yang khas dengan model birokrasi komunikasi pemerintah yaitu : sentralisasi, formalisasi dan penciptaan batas.”¹⁶⁹ *Fitur pertama* tipe ideal untuk mengatur komunikasi pemerintah adalah sentralisasi artinya komunikasi harus disalurkan melalui seperangkat terbatas untuk memastikan bahwa komunikasi dapat dipantau dan dapat dikendalikan oleh manajemen pusat. *Fitur kedua* model komunikasi pemerintah formalisasi. Formalisasi dalam birokrasi yang ideal bahwa hal-hal pribadi dalam pelaksanaan tugas harus dipisahkan dengan tegas, ide formalisasi langsung terhubung, untuk organisasi komunikasi pemerintah artinya para pejabat pemerintah berkomunikasi sebagai pejabat bukan sebagai perorangan. *Fitur ketiga* tipe ideal dari komunikasi pemerintah adalah adanya batas-batas organisasi yang jelas dalam pemberian tugas.¹⁷⁰

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa karakteristik inti dari birokrasi komunikasi adalah komunikasi pemerintah untuk masyarakat umum yang terpusat dan dikendalikan oleh para profesional komunikasi dalam hal pelaksana komunikasi, komunikasi pemerintah terhubung ke posisi formal dalam organisasi pemerintah, pejabat berkomunikasi sesuai dengan jabatan yakni melaksanakan tugas, pokok dan fungsinya.

Hal ini sesuai dengan pendapat Meijer :”Model penyelenggaraan komunikasi pemerintah berakar kuat dalam struktur organisasi pemerintah, oleh karena itu komunikasi pemerintah tidak akan dipusatkan di kantor komunikasi atau layanan, melainkan didistribusikan ke seluruh unit organisasi.”¹⁷¹

Dari berbagai pengertian tentang komunikasi dan birokrasi dapat disimpulkan bahwa komunikasi oleh birokrasi adalah penyampaian

¹⁶⁹ Meijer Albert Jacob. *Sosial Media and The New Organization of Government Communication : An Empirical Analysis of Twiter Usage by The Dutch Police.*

¹⁷⁰ Ibid

¹⁷¹ Ibid

pesan dan informasi penyelenggaraan pemerintahan kepada publik agar terdapat pemahaman dan menimbulkan perpaduan yang harmonis antara birokrasi dan masyarakat yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan. Selanjutnya diharapkan dapat tercapai kualitas pelayanan yang optimal kepada publik atau masyarakat.

Tercapainya suatu kualitas dalam pelayanan publik dipengaruhi oleh efektivitas komunikasi yang dilaksanakan oleh birokrasi. Adapun faktor-faktor efektivitas komunikasi menurut Yuwono adalah sebagai berikut :

1. Kualitas komunikator, ialah sifat-sifat yang secara objektif dimiliki oleh para komunikator untuk menimbulkan kepercayaan para penerima berita (komunikan). Kualitas komunikator ini menyangkut berbagai hal antara lain kemampuan berfikir dan bermental baik.
2. Informasi yang disampaikan menyangkut data komunikasi. Data tersebut harus memenuhi syarat benar, waktu, atau data serta tempat.
3. Media dan saluran komunikasi. Media adalah alat-alat komunikasi yang dipergunakan dalam organisasi pemerintahan sedangkan saluran komunikasi adalah jalan yang dilewati komunikasi dari komunikator kepada komunikan.
4. Komunikan yaitu disamping persyaratan tertentu yang harus dimiliki oleh komunikator maka diperlukan pula persyaratan-persyaratan pada komunikan agar pelaksanaan komunikasi administrasi dapat berjalan efektif dan efisien.
5. Suasana komunikasi antara komunikator dan komunikan. Suasana komunikasi yang baik ialah suasana yang bersih dari prasangka-prasangka yang subjektif, perasaan golongan atau kedaerahan. Suasana komunikasi yang demikian akan membantu efektivitas komunikasi. Bila ternyata sebaliknya maka jelas komunikasi akan sulit memperoleh hasil karena masing-masing anggota organisasi baik sebagai pemberi maupun sebagai penerima informasi akan memberikan penafsiran yang lain atas sesuatu data. Faktor lainnya

untuk menunjang efektivitas komunikasi adalah iklim komunikasi.¹⁷²

Dengan demikian optimalisasi komunikasi oleh birokrasi dalam penyelenggaraan kualitas pelayanan publik sangat ditunjang oleh ke lima faktor yang mempengaruhi efektivitas komunikasi tersebut di atas.

Dari berbagai uraian yang dikemukakan tersebut dapat disimpulkan bahwa birokrasi adalah aparatur pemerintah dalam hal ini aparatur Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kota Bandung dan yang melaksanakan kebijakan pemerintah dan menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi harus mampu melakukan komunikasi yang efektif secara jujur, ramah, transparan dan intensitas yang kemudian diharapkan mampu mendorong pemenuhan harapan dan kebutuhan masyarakat akan kualitas layanan yang diberikan birokrasi pemerintahan. Hal tersebut kiranya akan mampu menegakan citra birokrasi sehingga birokrasi dapat bekerja dengan kepercayaan dari masyarakat serta dapat menghadirkan kewibawaan pada dirinya, pada akhirnya kepuasan masyarakat secara relatif akan terpenuhi.

Dengan demikian berdasarkan indikasi empirik diduga bahwa buruknya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik disebabkan oleh faktor komunikasi birokrasi. Teori komunikasi birokrasi yang digunakan dalam penelitian disertasi ini adalah teori komunikasi birokrasi dari Romli¹⁷³, Figenschou¹⁷⁴, dan Kavanaugh¹⁷⁵ tentang fungsi komunikasi, strategi komunikasi, dan pemanfaatan komunikasi dalam meningkatkan pelayanan publik dan mendorong partisipasi publik. Demikian pula teori komunikasi administrasi dari Yuwono¹⁷⁶ tentang faktor-faktor efektivitas komunikasi, yaitu: kualitas komunikator, informasi yang disampaikan, sarana komunikasi, penyampaian informasi, dan suasana komunikasi. Masing-masing teori di atas belum sepenuhnya mampu menjelaskan efek dari aspek-aspek

¹⁷² Yuwono Ikhtisar Komunikasi Administrasi. Yogyakarta 1985 : 7

¹⁷³ Romli Khomsahrial. 2013 *Bureaucracy Communication And Government Organizational Culture. The first International Conference on Law, Business and Government*. Bandar Lampung University.

¹⁷⁴ Figenschou Tine. *Backstage Media-Government Negotiations. The Failures and Success of a Government Pitch*

¹⁷⁵ Ibid

¹⁷⁶ Yuwono Ikhtisar Komunikasi Administrasi. Yogyakarta 1985 : 7

komunikasi birokrasi terhadap kualitas pelayanan publik. Penelitian disertasi ini diharapkan dapat menghasilkan temuan baru tentang efek dari komunikasi birokrasi terhadap kualitas pelayanan publik sekaligus strategi peningkatan kualitas pelayanan publik berdasarkan karakteristik dominan dari komunikasi birokrasi.

2.2.11. Reklame

2.2.11.1. Pengertian Reklame

Reklame merupakan alat perbuatan atau media yang menurut bentuk susunan dan Corak Ragam untuk tujuan komersial dipergunakan, menganjurkan atau memujikan suatu barang, jasa, atau orang atau badan untuk menarik perhatian umum kepada suatu tempat atau yang dapat dilihat, dibaca dan atau didengar dari suatu tempat oleh umum. Hasil dari upaya penggalian dan memobilisasi sumber-sumber pembiayaan pembangunan yang berasal dari masyarakat ataupun dunia usaha yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, oleh karena itu pengelolaannya itu harus dikuasai oleh negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian daerah serta nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Menurut Siahaan Reklame adalah “Benda, alat perbuatan, atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial, digunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau memuji suatu barang, jasa atau orang, ataupun untuk mencari perhatian umum kepada suatu barang, jasa atau orang yang ditempatkan atau dapat dilihat, dibaca dan atau didengarkan dari suatu tempat umum kecuali yang diperlukan oleh pemerintah¹⁷⁷”.

Penyelenggaraan reklame adalah suatu rangkaian kegiatan dan pengaturan yang meliputi perencanaan, jenis, perizinan, penyelenggaraan, pengendalian, pengawasan sampai pada penertiban reklame dalam mewujudkan pemanfaatan ruang kota yang sesuai dengan estetika, serasi dengan lingkungan dan perkembangan kota.

¹⁷⁷ Siahaan, P. Marihot, 2005. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada

Pengertian reklame dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2012 adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang menurut bentuk, corak, ragamnya untuk tujuan komersial dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan, atau memujikan suatu barang, jasa atau orang, ataupun untuk menarik perhatian umum kepada suatu barang, jasa atau orang yang ditempatkan atau dapat dilihat, dibaca, dan/atau di dengar dari suatu tempat umum kecuali yang dilakukan oleh Pemerintah.

Pajak reklame adalah pajak atas penyelenggara reklame. Pengertian Penyelenggara reklame dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2012 adalah orang atau badan yang menyelenggarakan reklame baik untuk dan/ata namanya sendiri dan/atau untuk dan atas nama pihak lain yang menjadi tanggungannya.

Dalam upaya menertibkan penyelenggaraan reklame agar lebih selaras dengan estetika kota, Pemerintah Kota Bandung telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Reklame. Untuk mengimplementasikannya dikeluarkan pula Peraturan Walikota Bandung Nomor 213 Tahun 2012 tentang Petunjuk Penyelenggaraan Reklame. Dengan dikeluarkannya Perda tersebut diharapkan dapat mengatasi persoalan-persoalan yang timbul agar Kota Bandung lebih tertib dalam penyelenggaraan reklame dan lebih estetis lagi demi penataan kota yang lebih baik.

Dalam implementasi Peraturan Daerah No. 04 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan reklame Walikota Bandung melimpahkan kewenangannya kepada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Bandung, Dinas Pemakaman dan Pertamanan Kota Bandung, Dinas Bina Marga dan Pengairan Kota Bandung, Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kota Bandung, dan Satpol PP Kota Bandung. Tahapan dalam penyelenggaraan ini meliputi pola penyebaran peletakan reklame, dalam Pasal 2 (1) setiap penyebaran peletakan reklame harus memperhatikan keamanan, keselamatan, kenyamanan masyarakat, estetika, keserasian bangunan dan lingkungan sesuai dengan rencana kota. Selain itu pola penyebaran reklame didasarkan pada kawasan (*zoning*) yang terdiri dari kawasan penyelenggaraan reklame dan kawasan tanpa penyelenggaraan reklame. Dalam pasal 8 disebutkan bahwa setiap penyelenggara reklame harus terlebih dahulu mendapat

izin tertulis penyelenggaraan reklame dari Walikota atau pejabat yang ditunjuk. Selanjutnya pengendalian pengawasan dan penertiban berdasarkan aspek tata ruang, estetika kota, pengawasan atas kepatuhan dalam penyelenggaraan reklame dan penertiban yang dilakukan terhadap setiap penyelenggaraan reklame tanpa izin, telah berakhir masa izinnnya, tidak sesuai dengan rekomendasi kontruksi dan tidak terawat lagi.

Semakin banyaknya iklan yang bermunculan seperti iklan rokok, iklan makanan, minuman, iklan *provider* dengan berbagai jenis menimbulkan berbagai pelanggaran dalam penyelenggaraan reklame sehingga implementasi Peraturan Daerah No. 04 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Reklame belum berjalan secara optimal. Pemasangan reklame yang dapat memberikan keuntungan bagi pengusaha dalam memperkenalkan produk-produk yang dihasilkannya kepada masyarakat luas menjadikan berbagai reklame liar bermunculan hal ini disebabkan lamanya proses perizinan penyelenggaraan reklame dari permohonan sampai pada penerbitan izin, banyaknya tempat-tempat strategis dalam menyelenggarakan reklame namun berada di kawasan bebas reklame sehingga beberapa penyelenggara reklame nekat memasang di kawasan tersebut.

Beberapa permasalahan yang menonjol dalam penyelenggaraan reklame diantaranya mengenai penempatan atau peletakan reklame. Hal tersebut tidak terlepas dari belum optimalnya dalam penempatan dan pemasangan reklame yang sudah diatur dalam Peraturan Walikota Bandung No. 213 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Reklame. Seperti dalam Peraturan Walikota Bandung No. 213 Tahun 2012 Pasal 7 menyatakan kriteria penempatan dan pemasangan reklame berdasarkan sebagai berikut :

- a. Tidak mengganggu atau membahayakan pejalan kaki, pengendara, atau pengguna jalan yang lain;
- b. Tidak menggagu keindahan visual wajah kota;
- c. Tidak merusak lingkungan alami yang sudah ada;
- d. Tidak mengorbankan kepentingan umum dan utilitas umum;
- e. Naskah dan gambar reklame tidak mengganggu ketertiban umum, tidak melanggar norma kesusilaan dan norma kesopanan.

Dengan demikian apabila kriteria tersebut diperhatikan dan dilaksanakan maka pelanggaran terhadap pelayanan izin reklame tidak akan terjadi dan ketertiban, keindahan Kota akan selalu terjaga dengan baik serta masyarakat pengguna jalan juga akan merasa lebih nyaman.

2.2.11.2. Jenis-jenis Reklame

Reklame berdasarkan jenisnya dibagi menjadi reklame permanen/tetap dan insidental. Reklame permanen.tetap yaitu reklame yang bersifat tetap atau yang berjangka waktu 1 (satu) tahun atau lebih terdiri dari:

- a. Reklame Billboard;
- b. Reklame Megatron/Videotron;
- c. Reklame TV Media;
- d. Reklame Neon Box;
- e. Reklame Bando Jalan;
- f. Reklame JPO;
- g. Reklame Bus Shelter;
- h. Reklame Kendaraan;
- i. Reklame Bioskop Film;

Sedangkan reklame insidental adalah reklame yang dipasang atau disebarkan hanya untuk jangka waktu kurang dari satu bulan, atau berdasarkan (*event*). Reklame insidental, terdiri dari:

- a. Reklame Baliho;
- b. Reklame Spanduk;
- c. Reklame Umbul umbul;
- d. Reklame Poster;
- e. Reklame Melekat;
- f. Reklame Balon Udara;
- g. Reklame Peragaan;
- h. Reklame Slide;
- i. Reklame Selebaran;
- j. Reklame Banner.

2.2.11.3. Penyelenggaraan Reklame

Penyelenggara reklame adalah: Pemilik reklame/ produk; Perusahaan jasa periklanan atau biro reklame. Pemilik reklame/ produk adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan reklame untuk

dan atas namanya sendiri. Perusahaan jasa periklanan atau biro reklame adalah badan yang bergerak di bidang jasa periklanan yang menyelenggarakan reklame untuk dan atas nama pihak lain yang menjadi tanggungannya.

Penyelenggara reklame harus menyusun naskah reklame dalam bahasa Indonesia yang baik dan benar dengan menggunakan huruf latin. Papan nama, papan petunjuk, naskah reklame dapat memakai bahasa asing yang harus ditulis, dibagian bawah bahasa Indonesia, dengan huruf latin yang kecil. Bahasa asing yang dipakai sebagai nama perusahaan dan atau merk dagang yang merupakan cabang dan atau paten dari luar negeri masih tetap dipakai. Penyelenggara reklame berkewajiban:

- a. Menempelkan tanda masa berlaku izin, mencantumkan nama biro/penyelenggara reklame atau tanda lain pada reklame sesuai dengan yang ditetapkan oleh Walikota;
- b. Memelihara benda-benda dan alat-alat yang dipergunakan untuk reklame agar selalu berada dalam keadaan baik;
- c. Membongkar reklame beserta bangunan konstruksi segera setelah berakhirnya izin atau setelah izin dicabut dalam jangka waktu 3 x 24 jam;
- d. Menanggung segala akibat yang disebabkan penyelenggaraan reklame yang menimbulkan kerugian pada pihak lain.

Penyelenggara reklame dilarang menyelenggarakan reklame yang bersifat komersial pada:

- a. Gedung dan/atau halaman kantor Pemerintah Pusat/Daerah;
- b. Gedung dan/atau halaman tempat pendidikan/sekolah dan tempat-tempat ibadah;
- c. Tempat-tempat lain yang ditetapkan dengan Peraturan Walikota.

Untuk penyelenggaraan reklame minuman beralkohol hanya dapat diselenggarakan di dalam tempat-tempat tertentu yang diizinkan menjual minuman beralkohol.

Penyelenggaraan reklame dibedakan menurut jenis, ukuran, konstruksi dan kelas jalan. Penyelenggaraan reklame menurut jenis adalah:

- a. Reklame papan atau billboard, megatron, videotron dan light emitting diode (LED);
- b. Reklame layar;
- c. Reklame melekat, (Sticker, graffiti dan mural);
- d. Reklame selebaran/brosur;
- e. Reklame berjalan termasuk pada kendaraan;
- f. Reklame udara;
- g. Reklame film/slide;
- h. Reklame running text;
- i. Reklame neon box.

Penyelenggaraan reklame menurut ukuran adalah:

- a. 1 meter x 2 meter;
- b. 2 meter x 4 meter;
- c. 3 meter x 5 meter;
- d. 4 meter x 6 meter;
- e. 4 meter x 8 meter;
- f. 5 meter x 10 meter;
- g. dan ukuran lainnya.

Penyelenggaraan reklame menurut konstruksi adalah:

- a. Konstruksi berat, untuk reklame jenis megatron, Videotron, light emitting diode (LED), billboard, bando jalan dan jembatan penyebrangan orang (JPO), terdiri dari:
 - 1. Kaki tunggal adalah sarana reklame yang sistem kaki konstruksinya hanya satu;
 - 2. Kaki ganda adalah sarana reklame yang sistem kaki konstruksinya terdiri atas dua tiang;
 - 3. Rangka adalah sarana reklame yang sistem kaki konstruksinya berbentuk rangka dengan mempertimbangkan estetika; dan
 - 4. Menempel adalah sarana reklame yang konstruksinya menyatu pada bagian bangunan dengan memakai konstruksi-konstruksi tambahan yang menyatu dengan konstruksi bangunan tersebut.

Penyelenggaraan reklame menurut kelas jalan adalah:

- a. Jalan arteri primer (Jalan Nasional);
- b. Jalan arteri sekunder (Jalan Propinsi);

- c. Jalan kolektor (Jalan Kota);
- d. Jalan lokal/lingkungan;
- e. Jalan tol.

2.2.11.4. Mekanisme Izin penyelenggaraan Reklame

Setiap penyelenggaraan reklame harus terlebih dahulu mendapat izin tertulis penyelenggaraan reklame dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk. Untuk memperoleh izin penyelenggaraan reklame harus mengajukan permohonan secara tertulis kepada Walikota, dengan dilengkapi persyaratan administrasi yang ditetapkan dengan Keputusan Walikota. Izin penyelenggaraan reklame dapat diberikan kepada penyelenggara reklame atau jasa periklanan/biro reklame apabila: melengkapi persyaratan administrasi dan membayar pajak reklame.

Kewajiban memperoleh izin tidak berlaku terhadap penyelenggaraan reklame yaitu:

- a. oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang semata-mata hanya memuat nama atau informasi Pemerintah/penyuluhan;
- b. melalui televisi, radio, warta harian, warta mingguan, warta bulanan;
- c. semata-mata memuat tempat ibadah, tempat pendidikan, sarana olahraga, panti asuhan, yayasan sosial dengan ukuran luas tidak melebihi 4 (empat) meter;
- d. semata-mata memuat nama dan atau pekerjaan orang atau perusahaan yang menempati tanah/bangunan dimana reklame tersebut diselenggarakan dengan ketentuan luas bidang tidak melebihi 1 (satu) meter;
- e. di pekan raya atau tempat keramaian lain yang sejenis, dengan ketentuan luas reklame dan waktu penyelenggaraan reklame ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Walikota;
- f. diselenggarakan oleh organisasi politik dan/atau organisasi kemasyarakatan yang semata-mata hanya memuat nama atau informasi organisasi yang bersangkutan yang ditetapkan lebih lanjut dengan peraturan Walikota.

Masa berlakunya izin penyelenggaraan reklame, ditetapkan 1 (satu) tahun. Setiap penyelenggara reklame terpasang wajib memuat

jangka waktu berakhirnya izin. Izin tidak dapat dipindahtangankan kepada pihak lain dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari Walikota. Setiap permohonan perpanjangan izin penyelenggaraan reklame harus diajukan secara tertulis kepada Walikota atau Pejabat yang ditunjuk. Permohonan perpanjangan izin diajukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum masa izin yang berlaku habis. Izin dapat dibatalkan apabila: terdapat perubahan kebijakan Pemerintah Daerah dan atas keinginan sendiri penyelenggara reklame. Izin dapat dicabut apabila:

- a. Pada reklame terdapat perubahan antara lain ukuran, konstruksi, penyajian dan pesan sehingga tidak sesuai lagi dengan izin yang telah diterbitkan;
- b. Berdasarkan pertimbangan Walikota ternyata pada saat penyelenggaraan reklame tidak sesuai lagi dengan syarat-syarat tentang norma, keagamaan, keindahan, kesopanan, ketertiban umum, kesehatan, kesusilaan, keamanan dan lingkungan;
- c. penyelenggara reklame tidak memelihara reklame dalam keadaan baik, sehingga dapat mengganggu keindahan dan keselamatan masyarakat;
- d. penyelenggara reklame tidak melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan Ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.2.11.5. Pengendalian, Pengawasan dan Penertiban Reklame

Setiap penyelenggaraan reklame dilakukan pengendalian berdasarkan aspek tata ruang, lingkungan, estetika kota, naskah reklame dan kelayakan konstruksi. Pengendalian dilakukan oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk. Pengawasan atas kepatuhan untuk memenuhi kewajiban dalam penyelenggaraan reklame dilakukan oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk. Penertiban reklame dilakukan terhadap setiap penyelenggaraan reklame apabila:

- a. Tanpa izin;
- b. Telah berakhir masa izinnnya dan tidak diperpanjang sesuai ketentuan yang berlaku,;
- c. Tanpa tanda masa berlaku/tanda pelunasan pajak;
- d. Terdapat perubahan, sehingga tidak sesuai lagi dengan izin yang telah diberikan;

- e. Perletakkannya tidak sesuai pada titik reklame yang telah ditetapkan;
- f. Tidak sesuai lagi dengan rekomendasi konstruksi;
- g. Tidak terawat dengan baik.

Dalam hal penyelenggaraan reklame tidak memenuhi ketentuan maka penyelenggara reklame wajib membongkar reklame beserta bangun bangunan reklame dalam batas waktu 3x24 jam. Dalam hal penyelenggara reklame membongkar sendiri bangun bangunan reklame, keamanannya menjadi tanggungjawab penyelenggara reklame dan harus diambil oleh penyelenggara reklame. Apabila batas waktu telah terlampaui maka hasil pembongkaran barang bukti reklame tersebut menjadi milik Pemerintah Daerah. Pelaksanaan penertiban penyelenggaraan reklame dalam bentuk pembongkaran dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penertiban reklame ditetapkan dengan Peraturan Walikota. Terhadap pelanggaran dikenakan sanksi administrasi berupa tidak diperkenankan mengajukan izin penyelenggaraan reklame baru untuk jangka waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal pencabutan.

Pertumbuhan reklame di Kota Bandung saat ini terjadi sangat pesat, dengan berbagai jenis dan ukuran tersebar di berbagai penjuru kota. Setiap harinya reklame selalu bermunculan di berbagai ruas jalan, baik yang berbentuk papan berukuran raksasa, sedang, hingga yang kecil. Seperti yang kita ketahui bahwa keberadaan iklan atau reklame di luar ruangan tersebut pemasangannya cenderung kurang mengindahkan keberadaannya dan masih banyaknya reklame yang ada tidak memiliki izin resmi. Terlebih lagi pada saat pesta demokrasi sedang berlangsung berbagai bentuk spanduk, baliho, poster dan sebagainya terlihat berada diberbagai tempat yang bahkan bukan ditempat yang semestinya. Seharusnya reklame tidak boleh dipasang pada tempat ibadah, sekolah, di kantor-kantor pemerintahan, tidak menutupi pohon yang indah, dan tidak menutupi bangunan tua. Namun reklame dapat berdiri dengan kokohnya kapan saja dan dimana saja. Hal ini bisa saja bukan semata-mata tanggung jawab biro iklan, melainkan juga bisa dikarenakan kebijakan yang mengatur saat ini kurang diterapkan atau kurangnya ketegasan dari pemerintah atas pelanggaran-pelanggaran yang ada.

Setiap penyebaran peletakan reklame harus memperhatikan keamanan, keselamatan, kenyamanan masyarakat, estetika, keserasian bangunan dan lingkungan serta sesuai dengan rencana kota. Pola penyebaran peletakan reklame didasarkan pada kawasan (zoning) terdiri dari:

- a. Kawasan Penyelenggaraan Reklame:
 1. Kawasan Khusus, yaitu kawasan dengan karakter/ciri tertentu yang memiliki kualitas lingkungan dan arsitektur bangunan yang baik, diperbolehkan diselenggarakan kegiatan reklame dengan menempel dibagian depan bangunan;
 2. Kawasan Selektif adalah kawasan yang diperbolehkan diselenggarakan kegiatan dan titik reklame terpilih yang meliputi lokasi bersejarah, lokasi konservasi dan preservasi, lokasi lain yang dipertimbangkan dan ditetapkan oleh Walikota berdasarkan rekomendasi Tim Teknis;
 3. Kawasan Umum, yaitu kawasan yang diperbolehkan diselenggarakan kegiatan dan titik reklame di luar Kawasan Khusus dan Kawasan Selektif.
- b. Kawasan Tanpa Penyelenggaraan Reklame (Kawasan Bebas) adalah kawasan yang tidak diperbolehkan diselenggarakan kegiatan reklame yaitu gedung dan/atau halaman kantor pemerintahan, tempat pendidikan, tempat-tempat ibadah, lintasan jalan kereta api, rumah sakit, Kantor militer/kepolisian, taman kota, Jalan Asia Afrika, Jalan Braga, Jalan R.A.A Wiranatakusumah, Jalan Pajajaran, Jalan Ir. H. Juanda, Jalan Dr. Junjuna dan Jalan Pasteur.
- c. Dikecualikan reklame pada jembatan penyeberangan orang (JPO), reklame yang menunjukkan identitas bangunan/kegiatan, serta reklame yang tidak berhubungan dengan identitas bangunan/ kegiatan dengan cara penempatan pada halaman, bangunan atau bangun-bangunan pada Kawasan Bebas yang berbatasan dengan kawasan lainnya.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Perda Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Reklame

Perletakan Reklame dirinci menjadi titik-titik reklame. Titik-titik reklame dapat ditempatkan pada kawasan selektif dan umum terdiri dari: titik-titik reklame di dalam sarana dan prasarana kota; serta titik-titik reklame di luar sarana dan prasarana kota. Titik-titik reklame di dalam prasarana dan sarana kota adalah titik reklame yang ditempatkan pada: Bahu jalan/berm jalan, median jalan, jembatan dan jalan layang; Shelter; Jembatan penyebrangan orang (JPO); Bando jalan; Pos jaga polisi; Jam Kota; Terminal dan Pangkalan Angkutan; Gelanggang/Gedung Olah Raga; dan Pasar.

Sedangkan titik-titik di luar sarana dan prasarana kota adalah titik reklame yang ditempatkan pada: menempel pada bangunan, menggantung pada bangunan dan/atau dipancang di atas bangunan; di halaman; di ruas jalan tol dan jembatan kereta api di wilayah Daerah; di kendaraan dan ruang udara; di tempat/ruang yang telah disediakan oleh Pemerintah Daerah; dan melekat/menyatu pada dinding/tembok dan/atau atap bangunan perseorangan.

Pemanfaatan titik-titik reklame strategis dikenakan nilai strategis penyelenggaraan reklame tambahan. Pemanfaatan titik-titik reklame dengan ukuran lebih dan/atau sama dengan 32 m² (tiga puluh dua meter persegi) pada sarana dan prasarana kota dikenakan nilai strategis penyelenggaraan reklame tambahan. Jangka waktu pemanfaatan titik-titik reklame ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak diterbitkan izin penyelenggaraan reklame dan dapat diperpanjang kembali sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemanfaatan titik reklame diluar sarana dan prasarana kota diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota. Setelah berakhirnya masa pemanfaatan titik reklame dapat diperpanjang kembali sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Setiap penyelenggaraan reklame harus memperhatikan rancang bangun reklame yang meliputi aspek keindahan, keagamaan, kesopanan, ketertiban, keamanan, kesusilaan dan kesehatan dalam menentukan ukuran (dimensi), konstruksi, dan penyajian.

Dengan dikeluarkannya peraturan daerah tentang penyelenggaraan reklame Kota Bandung ini dimaksudkan untuk mengurangi pemasangan reklame liar dan sebagai pedoman bertindak yang digunakan aparat dalam pendaftaran, penghitungan, pemungutan, penagihan dan penertiban reklame. Tujuannya adalah agar

penyelenggara reklame mengerti akan peraturan yang sudah ditetapkan sehingga tidak terjadi pemasangan reklame tanpa izin, dan akhirnya dapat meningkatkan potensi dan penerimaan pendapatan asli daerah. Di sisi lain dengan memberikan kewenangan kepada daerah untuk menetapkan jenis pajak akan memberikan kepastian bagi masyarakat dan dunia usaha yang selanjutnya diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

Berdasarkan Perda Kota Bandung Nomor 4 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan reklame tersebut, dikatakan bahwa “Setiap orang pribadi atau Badan yang akan menyelenggarakan reklame di Daerah Kota Bandung wajib memperoleh izin tertulis atau pengesahan dari Walikota atau pejabat yang berwenang yang ditunjuk oleh walikota”. Jadi papan reklame yang tidak memiliki izin harus ditertibkan dan dilakukan pembongkaran karena banyaknya papan reklame ilegal yang ada di Kota Bandung sangat jelas terlihat terutama di pinggir-pinggir jalan raya yang tentunya hal ini mengganggu keindahan Kota, estetika Kota dan merupakan wujud nyata bentuk pelanggaran terhadap Perda tersebut.