

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara – negara berkembang pada saat ini mengalami perkembangan yang cukup pesat. Khususnya di Indonesia sendiri yang juga mengalami perkembangan yang pesat. Perkembangan pembangunan yang cukup terlihat di Indonesia. Kegiatan pembangunan di Indonesia dari tahun ke tahun semakin meningkat, dalam proses pembangunan tersebut membutuhkan biaya yang sangat banyak. Hal tersebut memaksa pemerintah untuk menggali segala sumber-sumber penerimaan dana yang harus ditingkatkan. Pembangunan Daerah sebagai bagian integral dari Pembangunan Nasional dan pengaturan Sumberdaya Nasional, yang membagi kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah yang berdayaguna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan masyarakat menuju suatu masyarakat mandiri, untuk itu diperlukan keikutsertaan masyarakat, keterbukaan dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber – sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah berupa system keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antara tingkat Pemerintah yang ada di Negara Republik Indonesia.

Dalam Undang – Undang no 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah dijelaskan tentang Otonomi Daerah. Dimana hak, wewenang, dan kewajiban

daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap Pemerintah Daerah berhak untuk membuat undang undang sendiri atau pemeritah sesuai dengan karakteristik daerah tersebut. Jadi segala Peraturan Daerah itu diurus sendiri oleh Pemerintah Daerah namun tetap dengan persetujuan Pemerintah Pusat. Otonomi Daerah tentu memberikan kesempatan kepada daerah untuk memanfaatkan segala potensi yang dimiliki oleh daerah masing – masing. Peranan pemerintah daerah sangat penting dalam kegiatan percepatan pembangunan daerah. Peranan yang diberikan selain bentuk sarana dan prasarana baik itu yang berupa fisik maupun non fisik, yang juga tidak kalah pentingnya adalah pemerintah daerah juga harus memberikan bimbingan teknis dan non teknis secara terus menerus kepada masyarakat yang sifatnya mendorong dan memberdayakan masyarakat agar mereka dapat mrencanakan, membangun, dan mengelola sendiri prasarana dan sarana untuk mendukung upaya percepatan pembangunan di daerah tertinggal serta melaksanakan secara mandiri kegiatan pendukung lainnya.

Kota Semarang sebagai Ibukota Jawa Tengah dan menjadi pusat perkembangan khususnya di Jawa Tengah sendiri. Dan tentunya tiap tahunnya jumlah penduduknya sendiri meningkat dengan meningkatnya jumlah penduduk sendiri akan meningkatkan kebutuhan barang dan jasa. Kegiatan yang berhubungan dengan perdagangan jasa mengakibatkan persaingan promosi yang semakin ramai sehinga kebutuhan akan media promosi menjadi kebutuhan yang vital (khususnya) pada sebuah kawasan perdagangan dan jasa. Meningkatnya

persaingan dalam perdagangan serta perkembangan wilayah perkotaan yang sangat pesat, memacu munculnya *private sign* yaitu pesan-pesan komersial berupa reklame. Rancangan reklame dibuat semarak agar warga masyarakat tertarik pada barang dan jasa yang ditawarkan. Bentuk rancangan reklame sangat beragam, seperti reklame papan,kain, Plasma TV, Selebaran, dan lain-lain.

Faktor tersebut dapat menjadikan daya tarik tersendiri bagi para penyelenggara reklame, hal ini disebabkan karena dari sisi komersial cukup berpotensi untuk waktu yang akan datang dan tentunya akan berpengaruh pada pendapatan daerah tersebut. Reklame sendiri adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang, atau badan, yang dapat dilihat ,dibaca, didengar, dirasakan, dan dinikmati oleh umum. Demi menciptakan ketertiban dan terkendalinya pertumbuhan reklame di Kota Semarang, maka perlu dilakukan penataan penempatan reklame di titik – titik yang telah ditentukan pemerintah agar dapat sesuai dengan penataan ruang estetika kota, keselamatan, keserasian bangunan dan lingkungan, sesuai dengan rencana tata ruang kota, tidak diskriminatif atau merugikan kepentingan publik, mengganggu atau menghambat dan menghalangi pandangan pengguna kendaraan dan rambu – rambu lalu lintas.

Pengontrolan terhadap pertumbuhan reklame juga sangat diperlukan karena pemasukan daerah yang dihasilkan dari pajak reklame sendiri dapat dikatakan cukup lumayan berpengaruh kepada pendapatan asli daerah Kota Semarang.

Dalam kebijakan ini pemerintah memberikan wewenang penuh kepada Dinas Penataan Ruang Kota Semarang. Tugas nya antara lain untuk merencanakan, membina, mengordinasikan, mengawasi, mengendalikan serta tidak lupa untuk mengevaluasi di bidang penataan reklame, bidang perhitungan dan bidang penagihan. Oleh karenanya pengaturannya menjadi sangat penting, termasuk dalam penetapan titik-titik strategis. Upaya untuk mengembangkan keserasian dalam penetapan titik-titik strategis ini hanya akan berhasil dengan adanya komitmen yang tinggi dari semua pihak, baik Pemerintah Kota, pelaku bisnis maupun masyarakat secara keseluruhan. Pemkot melalui bidang pengawasan Dinas Penataan Ruang seharusnya serius melakukan penegakan Perda untuk penataan reklame.

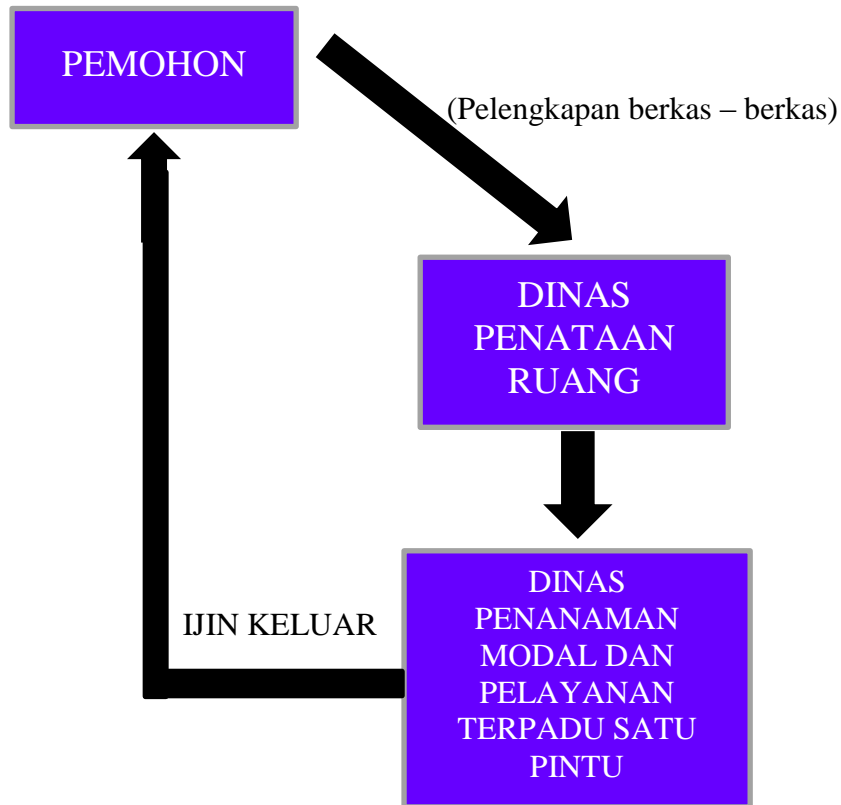
Dengan diterbitkannya atau dirumuskannya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Reklame diharapkan dalam penyelenggaraannya sendiri harus dapat menunjukkan norma – norma kesopanan, keindahan, kepribadian bangsa yang baik, serta tidak bertentangan dengan norma agama, ketertiban keamanan, keasusilaan, kesehatan dan sesuai perencanaan kota serta tidak mengganggu kepentingan umum. Dalam Keputusan Walikota Semarang Nomor 510.1/757/2013 tentang Penetapan Tata Letak Reklame Pada Ruas Jalan Kawasan pemetaan di Kota Semarang. Namun masih ada saja penyelenggara reklame yang memasang reklamenya di titik – titik yang tidak seharusnya ditempati. Dinas Penataan Ruang sendiri juga harus mengontrol para pelaku penyelenggara reklame yang nakal ini untuk dapat ditertibkan atau dikenai sanksi yang setimpal. Dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14

Tahun 2012 disebutkan ada beberapa tempat yang diperbolehkan untuk penyelenggaraan reklame sendiri, seperti pada bahu jalan/trotoar; halte bus; jembatan penyeberangan orang; jembatan penghubung gedung; pos jaga polisi; jam kota; tempat hiburan/rekreasi; gelanggang olahraga; terminal; pasar; bangunan pedagang kaki lima; papan baca; taman kota; dan titik pantau ketertiban dan keamanan. Setiap perencanaan penetapan reklame yang meliputi pendataan pemetaan, penataan dan penetapan titik reklame, harus memperhatikan estetika, keselamatan, keserasian bangunan dan lingkungan serta sesuai dengan rencana tata ruang kota dan Peraturan Perundang – undangan yang berlaku. Titik reklame yang telah ditentukan oleh pemerintah tersebut ditetapkan Walikota dan dapat ditinjau kembali paling singkat 1 (satu) tahun. Pemanfaatan/penggunaan titik reklame dikenakan retribusi sewa lahan untuk pemasangan media reklame yang diatur dengan Peraturan Daerah. Jenis reklame yang dapat dipasang adalah reklame papan, reklame megatron, dan reklame multivision dengan konstruksi menempel dan/atau di atas bangunan, media reklame tidak boleh memotong garis bangunan dan tidak boleh melampaui trotoar atau bahu jalan. Dalam taman kota jenis reklame yang dapat dipasang adalah reklame papan, reklame megatron, dan reklame multivision dengan ketentuan ukuran paling besar 50m² dipasang dalam bentuk vertical, ketinggian ruang bebas paling rendah 5m (lima meter) dari permukaan jalan tertinggi, dan kedalaman pondasi disesuaikan dngan ukuran konstruksi reklame serta media tidak boleh menjorok ke badan jalan.

Namun perlu di kontrol juga dalam pertumbuhan Reklame sendiri. Jika jumlah Reklame yang terlalu banyak maka akan menjadikan “Hutan Reklame”

tentu saja ini dapat mengakibatkan keindahan kota yang seharusnya dapat dirasakan masyarakat dengan nyaman ,namun harus terganggu oleh banyaknya Reklame yang bertebaran di sudut kota. Dan mungkin saja dapat mengganggu para turis yang sedang mengunjungi Kota Semarang ini sehingga mereka merasa tidak nyaman dengan pemandangan kota yang dipenuhi oleh Reklame dan dapat mengakibatkan berkurangnya jumlah turis yang datang ke Kota Semarang.

Reklame yang terpasang sendiri hanyalah Reklame yang telah mendapatkan izin dari Dinas Penataan Ruang Kota Semarang. Maka jika para penyelenggara reklame yang ingin menyelenggarakan reklame harus meminta izin terlebih dahulu ke Dinas Penataan Ruang dengan lebih dahulu melengkapi syarat dan kewajiban administrasi yang ditentukan. Untuk perijinan Reklame ini sendiri telah tercantum dalam pasal 20 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Reklame. Sebenarnya sudah terdapat tata cara untuk menyelenggarakan reklame dengan cara sebagai berikut:

Gambar 1.1**Mekanisme Perijinan Penyelenggaraan Reklame**

Sumber: Dinas Penataan Ruang

Jika dilihat dari gambar di atas telah disebutkan bahwa alur dari awal hingga akhir untuk perijinan penyelenggaraan reklame ini dimulai dari pemohon (penyelenggara reklame) menuju ke Dinas Penataan Ruang melalui bidang P2BG dengan melengkapi berkas – berkas yang telah ditentukan. Setelah berkas – berkas yang dikumpulkan pemohon dirasa lengkap dan memenuhi syarat maka Dinas Penataan Ruang akan mengeluarkan surat rekomendasi seperti Rekomendasi IMB pertandaan, Rekomendasi Penyelenggaraan Reklame, Gambar Situasi Titik Reklame dan Surat Tanda Setoran penyelenggara Reklame. Setelah pemohon

mendapatkan surat tersebut maka pemohon diharapkan untuk membayarkan Surat Tanda Setoran Penyelenggaraan Reklame sebelum diajukan ke DPMDPT Satu Pintu. Setelah itu baru lah surat rekomendasi dari Distaru diberikan kepada DPMDPT Satu Pintu. Maka jika dirasa semua lengkap dan memenuhi syarat DPMDPT Satu Pintu memberikan IMB Pertandaan dan Ijin menyelenggarakan Reklame. Namun DPMDPT Satu Pintu akan berkoordinasi dengan DINAS PENATAAN RUANG apakah ijin tersebut akan keluar yang akan disampaikan kepada penyelenggara reklame tersebut. Dalam penyelenggaraan perda ini DINAS PENATAAN RUANG tidak bekerja sendirian. Karena DINAS PENATAAN RUANG dibantu oleh SATPOL PP (Satuan Polis Pamong Praja) dalam penegakan perda ini seperti yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja pada pasal 1 ayat (8) menyebutkan

“Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disingkat Satpol PP, adalah bagian perangkat daerah dalam penegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat”.

Lalu pada pasal 1 ayat (9) disebutkan :

“Polisi Pamong Praja adalah anggota Satpol PP sebagai aparat pemerintah daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat”.

Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tenteram, tertib, dan teratur. Dalam menjaga

ketertiban umum dan ketentraman masyarakat telah menjadi tugas dari Satpol PP. Segala kegiatan penyelenggaraan reklame yang mengganggu ketertiban umum, kenyamanan masyarakat, keindahan kota maka akan ditertibkan oleh Satpol PP.

Gambar 1.2

Gambar Penataan Reklame di kawasan Simpang Lima



Sumber: jateng.tribunnews.com

Seperti yang kita lihat pada gambar diatas, cukup banyaknya reklame yang berada di kawasan Simpang Lima. Menurut pasal 2 ayat (1) Perda nomor 14 Tahun 2012 yang berbunyi:

*“Setiap perencanaan penetapan reklame yang meliputi pendataan, pemetaan, penataan dan penetapan titik reklame, **harus memperhatikan estetika**, keselamatan, keserasian bangunan dan lingkungan serta sesuai dengan rencana tata ruang kota dan Peraturan Perundang – Undangan yang berlaku”.*

Menurut hasil wawancara dengan pejalan kaki yang bernama Arya, ia berkata “untuk penataan reklame ini sendiri belum dapat dikatakan rapi dan masih terlalu rame yang hanya di tempatkan pada satu titik saja sehingga terlihat menumpuk di satu titik. Dan jika terjadi angin tornado dapat membahayakan para pejalan kaki atau PKL yang ada disini mas”.

Dan pada gambar diatas menunjukkan bahwa begitu banyaknya reklame yang di pasang di kawasan Simpang Lima Semarang. Jika pengendalian reklame ini tidak dilaksanaka dengan baik, maka dapat menjadikan kawasan Simpang Lima ini menjadi kawasan hutan reklame. Hutan reklame adalah banyak nya reklame yang terpasang dengan tidak teratur atau tertata sehingga dapat mengganggu keindahan estetika kawasan sekitar. Apalagi kawasan Simpang Lima termasuk kawasan pusat kota yang memerlukan penataan yang rapi, indah, serasi agar mendapatkan pandangan yang positif dari orang luar Kota Semarang ketika berkunjung ke Semarang. Pastinya para penyelenggara reklame yang ingin mempromosikan barang atau jasa ingin di lihat oleh banyak orang ,maka faktor ini lah yang menjadikan kawasan Simpang Lima yang menjadi pusat kota yang pasti banyak dilalui masyarakat digunakan untuk memasang reklame – reklame tersebut.

Dan jika keberadaan reklame ini tanpa penataan yang benar dapat menjadikan boomerang bagi kualitas kota ini sendiri. Reklame ini berfungsi untuk memberikan informasi kepada para masyarakat karena diletakkan di tempat – tempat strategis dimana banyak orang yang melewati daerah tersebut dapat melihatnya, namun seperti yang kita lihat pada gambar di atas beberapa papan

reklame tersebut telah membelakangi gedung dan tentunya mengurangi keindahan arsitektur dari gedung itu sendiri. Apabila terjadi cuaca yang buruk dan tidak menutup kemungkinan bahwa reklame – reklame tersebut dapat roboh dan membahayakan para pengguna jalan yang melintasi daerah tersebut.

Seperti yang kita tahu bahwa Simpang Lima sendiri adalah pusat kota yang pasti banyak masyarakat dan kendaraan yang berlalu lalang di daerah tersebut. Dan juga di daerah tersebut terdapat PKL (Pedagang Kaki Lima) yang berjualan di daerah tersebut, yang juga dapat membahayakan para pedagang dan konsumennya sendiri. Terdapat juga reklame yang berada di atas jembatan penyebrangan salah satu gedung di kawasan simpang lima yang juga dapat membahayakan apabila reklame tersebut roboh dan jatuh tepat di atas jembatan penyebrangan salah satu gedung tersebut. Maka DINAS PENATAAN RUANG dan Satpol PP perlu menertibkan sejumlah reklame yang dinilai dapat membahayakan masyarakat ini. Apabila terjadi pelanggaran yang terjadi terhadap penyelenggaraan reklame tersebut maka penyelenggara reklame dapat dikenai sanksi administrasi seperti yang tertera di Perda nomor 14 Tahun 2012 pasal 35 ayat (1) yang berbunyi:

“Setiap penyelenggara reklame yang melanggar ketentuan dalam Pasal 7, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 20, Pasal 29, Pasal 30 Walikota berwenang:

- a. Mencabut izin penyelenggaraan reklame*
- b. Membingkar dan/atau menurunkan reklame terpasang, dan/atau*
- c. Menghentikan penyelenggaraan reklame yang sedang berlangsung*

5	COVER	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	MINI BOARD	-	-	1	2	-	4	2	3	3	8	23
7	MIDI BOARD	-	-	-	3	-	2	2	1	-	-	8
8	FAMPLET	716	1116	1111	937	707	894	262	931	856	1103	8633
9	TIMPLET	-	-	4	-	1	-	-	-	-	-	5
10	NEON BOX	-	-	2	-	-	-	-	2	-	-	4
11	BILL BOARD	-	5	2	1	-	4	-	5	10	-	27
12	VERTICAL BANNER	958	771	481	693	993	790	829	782	600	713	7610
13	PENUNJUK ARAH	-	4	-	-	1	3	1	-	1	3	13
14	BANDO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	PANGGUN G SPANDUK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	BALON UDARA	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	2
	JUMLAH	2348	2778	2407	2493	2905	2866	1969	2595	2105	2501	24965

Sumber: Dinas Penataan Ruang

Dari table diatas kita dapat mengetahui banyaknya jumlah reklame yang melanggar tidak mentaati peraturan. Pelanggaran yang dilakukan seperti reklame yang tidak berijin, menyalahi konstruksi yang telah tercantum dalam perda atau reklame yang dipasang pada tempat yang tidak semestinya, maka Dinas Penataan Ruang menindak tegas reklame yang melanggar ini dengan melakukan pembongkaran reklame. Hal ini juga telah tercantum dalam Peraturan Daerah

Nomor 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Reklame pasal 35 poin b yang berbunyi “membongkar dan/atau menurunkan reklame yang terpasang.”

Tabel 1.2
Grafik Pembongkaran Reklame
Tahun 2016



Keterangan:

Keterangan	Jenis Reklame	Jumlah
A	SPANDUK	8029
B	UMBUL – UMBUL	556
C	BALIHO	52
D	PAPAN NAMA	5
E	COVER	0
F	MINI BOARD	23
G	MIDI BOARD	8

H	PAMFLET	8633
I	TIMPLET	5
J	NEON BOX	4
K	BILL BOARD	27
L	VERTICAL BANNER	7610
M	PENUNJUK ARAH	13
N	BANDO	0
O	PANGGUNG SPANDUK	0
P	BALON UDARA	2

Sumber: Dinas Penataan Ruang

Jika dilihat dari table diatas, cukup banyak reklame yang melakukan pelanggaran sehingga dilakukan pembongkaran oleh Dinas DINAS PENATAAN RUANG . Yang cukup banyak melanggar yakni dari reklame jenis pamflet dengan jumlah 8633 pamflet. Pamphlet yang di tertibkan rata – rata pamphlet yang berada di tempat tidak seharusnya dipasang, seperti pohon, lampu lalu lintas, papan informasi publik, dsb. Dan pada posisi ke dua yang dilakukan pembongkaran yakni reklame jenis spanduk dengan jumlah 8029. Spanduk yang di bongkar rata – rata spanduk yang mengganggu segi keindahan kota dan spanduk – spanduk yang telah kadaluarsa yang telah melewati batas kontrak pemasangan. Lalu di urutan ketiga reklame yang dibongkar yakni reklame jenis vertical banner dengan jumlah 7610. Vertical banner yang ditertibkan diantaranya vertical banner yang menghalangi sisi keindahan suatu gedung. Misal vertical banner tersebut letaknya berada di depan atau samping gedung tersebut, tentu saja akan

menghalangi keindahan arsitektur gedung itu sendiri. Selain ketiga jenis reklame tersebut ada juga beberapa jenis reklame lainnya seperti umbul – umbul, baliho, papan nama, mini board, dsb.

“Banyak juga mas permasalahan tentang Reklame ini salah satunya masih banyak nya Reklame berbentuk Horizontal yang menyalahi aturan di Perda, jika di Perda yang diperbolehkan hanya Reklame berbentuk vertical untuk Reklame yang berukuran besar, namun sampai saat ini di lapangan masih banyak yang melanggarnya”. Berikut adalah wawancara oleh salah satu staff bidang P2BG Dinas Penataan Ruang Kota Semarang tentang beberapa permasalahan Reklame yang masih terjadi sampai saat ini.

Melihat dan mencermati bebrapa permasalahan diatas, maka minat dan perhatian peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul:

“IMPLEMENTASI PERDA NOMOR 14 TAHUN 2012 TENTANG PENYELENGGARAAN REKLAME DI KOTA SEMARANG”

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi penyelenggaraan reklame di Kota Semarang sendiri?
2. Apa saja yang menjadi faktor penghambat dan faktor pendorong dalam implementasi kebijakan penyelenggaraan reklame di Kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan menganalisis implementasi penyelenggaraan reklame di Kota Semarang.

2. Mengetahui dan mengidentifikasi faktor – faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan penyelenggaraan reklame di Kota Semarang.

1.4 Kegunaan penelitian

Kegunaan yang dapat diperoleh dalam penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Teoritis

Memperkaya khasanah dalam mengembangkan teori – teori terutama yang berkenaan dengan Implementasi kebijakan publik serta diharapkan dapat memberikan informasi bagi para pembaca tentang topik masalah yang menjadi pusat kajian penelitian.

2. Kegunaan Penulis

- a. Bagi Penulis

Dalam penelitian ini diharapkan akan menambah pengetahuan dan pemahaman tentang implementasi kebijakan Penyelenggaraan Reklame di Kota Semarang.

- b. Bagi Instansi

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan pertimbangan dalam menghadapi kendala dan memecahkan masalah yang dihadapi berhubungan dengan implementasi kebijakan penyelenggaraan reklame yang sedang berjalan serta mengukur seberapa jauh dampak dari adanya implementasi kebijakan penyelenggaraan reklame di Kota Semarang.

c. Bagi Masyarakat

Memberikan pengetahuan kepada masyarakat mengenal implementasi kebijakan penyelenggaraan reklame yang sedang berlangsung, agar masyarakat dapat memahami dan ikut berperan aktif dalam pelaksanaan maupun pengawasan.

1.5 Kerangka Teori

1.5.1. Administrasi Publik

Secara *etimologis*, administrasi berasal dari Bahasa Latin *ad* dan *ministrare*, yang berarti “membantu, melayani, atau memenuhi”, serta *administration* yang berarti “pemberian bantuan, pemeliharaan, pelaksanaan, pimpinan dan pemerintahan, pengelolaan”. Sedangkan di Prancis, Inggris, dan Amerika Serikat disebut *administration*. Istilah *administratie* dalam bahasa Belanda mencakup pengertian *stelselmatige verkrijging, en verwerking van gegevens* (dalam Bahasa Indonesia disebut “tata usaha” atau “administrasi dalam arti sempit”). Sedangkan istilah “publik” diartikan sebagai “umum, orang banyak, masyarakat, dan negara”. Akan tetapi, secara sosiologi, istilah publik tidak dapat disamakan dengan masyarakat. Secara sosiologi, masyarakat diartikan sebagai system antar hubungan sosial di antara manusia yang hidup dan tinggal secara bersama yang terikat dengan norma atau nilai – nilai yang disepakati bersama. Sementara itu, publik adalah kumpulan orang – orang yang menaruh perhatian, minat, atau kepentingan yang sama dan tidak diikat oleh nilai atau norma tertentu. Terminology *public administration* ini berasal dari Amerika Serikat dan Inggris yang awalnya dialih bahasakan menjadi ilmu administrasi publik. Konsep

Administrasi Publik ini sudah ada sejak lama dan bukan lah konsep baru, hanya saja para ahli mengganti istilah administrasi publik menjadi administrasi negara.

Pada Ilmu Administrasi publik juga ditemukan beragam definisi, namun substansinya tetap sama, yaitu berbicara tentang kerjasama kelompok orang dalam mencapai tujuan tertentu. Beberapa definisi tentang administrasi publik dari para ahli dikemukakan dalam Syafri, Wirman (2012 : 20-25) diantaranya Menurut Pfiffner & Prethus (1960) yang mengatakan Administrasi Publik dapat didefinisikan sebagai suatu upaya koordinasi dari individu atau kelompok untuk menjalankan kebijakan publik (*Public administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy*), dan jika Menurut Levine, Peters and Thomson (1990) Administrasi publik memusatkan perhatiannya pada berbagai kebijakan dan program organisasi pemerintah, termasuk perilaku para pejabat (yang biasanya tidak dipilih) yang secara formal bertanggung jawab atas perilaku mereka (*Public administration is centrally concerned with the organization of government policies and program as well as the behavior of officials (usually non elected) formally responsible for their conduct*). Selain itu ada juga definisi Menurut Leonard D. White (1957) yang menyebutkan dalam arti luas administrasi publik terdiri dari semua kegiatan yang bermaksud melaksanakan dan memaksakan kebijakan umum atau kebijakan negara (*public policy*) (*Defined in broadest terms, public administration consists of all those operations having, for their purpose the fulfillment or enforcement of public policy.*)

Berdasarkan pemahaman beberapa definisi administrasi publik dari para ahli diatas ini yaitu menyangkut kerjasama kelompok orang dalam lingkup organisasi negara (legislative, eksekutif,dan yudikatif) untuk mencapai tujuan negara melalui berbagai kebijakan dan program yang telah dirumuskan sebelumnya. Dengan demikian,rumusan administrasi publik adalah proses kerja sama kelompok orang yang terdiri dari aparatur negara, anggota legislative, patai politik, lembaga swadaya masyarakat/LSM, kelompok kepentingan (*interest group*), organisasi profesi, media massa, atau masyarakat sipil lain dalam merumuskan, mengimplementasikan (melaksanakan) berbagai kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pencapaian tujuan negara secara efisien dan berkeadilan sosial.

1.5.2. Paradigma Administrasi Publik

Perkembangan suatu bidang ilmu dapat ditelusuri melalui perubahan – perubahan paradigmanya. Paradigma adalah suatu cara pandang, nilai – nilai, metoe –metode, prinsip dasar, ataupun cara memecahkan suatu masalah, yang idanut oleh suatu masyarakat ilmiah oada kurun waktu tertentu (Khun, 1970). Paradigm suatu ilmu akan berubah apabila paradig tesrsebut mengalami krisis, kurang berwibawa, tidak lagi mendapat dukungan, ataupun dipandang tidak mampu mengatasi suatu problema keilmuan (*anomalies*) sehingga paradig tersebut digantikan oleh paradig baru yang lahir kemudian. Dalam ruang lingkup ilmu administrasi publik, perubahan paradig ini telah terjadi berulangkali. Ini terlihat pada pergantian cara pandang ilmuwan administrasi publik terhadap bidang kajian ilmu administrasi publik. Berdasarkan kajian yang

dilakukan oleh Henry (1986) maka terdapat lima paradigma administrasi publik, yakni:

Paradigma I (1900-1929), dikenal sebagai paradigma dikotomi antara politik dan administrasi publik. Waldo, salah satu tokoh paradig ini, menyatakan bahwa politik tidak boleh mengganggu administrasi publik dan administrasi publik hanya berkaitan dengan metode ilmiah. Administrasi harus bebas nilai dan idarahkan untuk mewujudkan nilai efisiensi dan ekonomi. Fokus paradig ini adalah organisasi, kepegawaian, dan penyusunan anggaran dalam birokrasi pemerintah. Sementara itu, lokusnya adalah masalah pemerintahan, politik, dan kebijakan. Tokoh yang dikenal dalam paradig ini antara lain adalah Goodnow, Waldo, dan White.

Paradigma II (1927-1937), disebut paradig prinsip – prinsip administrasi karena fokus paradig ini adalah *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting* dan *budgeting* (prinsip –prinsip administrasi). Namun demikian, lokus paradig ini tidak begitu jelas dan tidak pernah diungkapkan secara tegas karena ada semacam anggapan prinsip – prinsip administrasi tersebut dapat diterapkan di mana saja atau bersifat universal. Jadi lokusnya adalah pada setiap organisasi dalam bentuk apa pun. Tokohnya adalah Follet, Willoughby, Gullick dan Urwick.

Paradigma III (1950-1970), adminitrasi publik sebagai ilmu politik. Morstein dan Gaus adalah tokoh yang mengkritik bahwa pemisahan politik dan administrasi adalah sesuatu yang tidak mungkin atau tidak realistis. Sementara itu, Herbert Simon mengungkapkan bahwa prinsip administrasi ternyata tidak

konsisten dan tidak berlaku universal. Dalam konteks ini administrasi publik tidaklah bebas nilai (*value free*) atau berlaku di mana saja, tetapi justru selalu dipengaruhi oleh nilai – nilai yang spesifik. Oleh karena itu, muncul paradigma baru yang menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik, di mana fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah perumusan kebijakan publik dan lokusnya adalah birokrasi.

Paradigma IV (1956-1970), administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Dalam paradigma ini manajemen dan organisasi dikembangkan secara ilmiah. Perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisis system, riset operasi, ekonometrik, dan sebagainya merupakan fokus paradigma ini. Dua arah perkembangan terjadi dalam paradigma ini, yaitu yang diarahkan kepada perkembangan kebijakan publik. Semua fokus yang dikembangkan di sini diasumsikan dapat diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis, tetapi juga dalam dunia administrasi publik. Oleh karena itu, lokus dalam paradigma ini menjadi tidak jelas atau di mana saja.

Paradigma V (1970-...), merupakan paradigma terakhir yang menyatakan administrasi publik sebagai administrasi publik. Paradigma ini diakui telah memiliki fokus dan lokus yang tepat dan jelas. Fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik. Sementara itu, lokusnya adalah masalah – masalah dan kepentingan – kepentingan publik.

1.5.3. Kebijakan Publik

Ada satu tugas dari pemerintah yang tidak tergantikan sejak dahulu hingga kelak di masa depan, yaitu (1) membuat kebijakan publik, (2) pada tingkat tertentu melaksanakan kebijakan publik, dan (3) pada tingkat tertentu melakukan evaluasi kebijakan publik-monitoring termasuk dalam evaluasi. Kebijakan publik yang terbaik adalah yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing – masing, dan bukan semakin menejrumuskannya ke dalam pola ketergantungan. Maka ada beberapa definisi kebijakan publik dari beberapa ahli, seperti

Menurut Thomas R.Dye (1995, 2) *What government do, why they do it, and what different it makes* (Apa yang pemerintah lakukan, mengapa mereka melakukannya, dan apa perbedaan yang dibuatnya). Dan jika menurut David Easton (1965, 212) *The impact of government activity* yang berarti dampak dari segala kegiatan pemerintah. Sedangkan menurut Dunn dalam Keban (2008 : 67) Dikatakan bahwa dalam rangka pembuatan suatu kebijakan publik ada beberapa tahapan penting yaitu agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian kebijakan (*policy assessment*). Lalu ada pula definisi menurut James Anderson (*Public Policy Making*) yang mengatakan bahwa serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Dari definisi – definisi tersebut penulis dapat membuat rumusan pemahanman tentang kebijakan publik. **Pertama**, kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah. **Kedua**, kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang seorang atau golongan. **Ketiga**, dapat dikatakan kebijakan publik jika mafaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya.

1.5.4. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya – upaya *policy makers* untuk memengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk memengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*). Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh faktor, dan masing – masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain.

Mengacu pada beberapa definisi yang diutarakan para ahli mengenai pengertian dari implementasi kebijakan publik sendiri kemudian dapat diketahui

bahwasanya definisi dari implementasi kebijakan publik dalam Pasolong (2011:57), ada beberapa definisi menurut para ahli, diantaranya Menurut Bernadini R. Wijaya & Susilo Supardo yang mengatakan bahwa proses menginformasikan suatu rencana ke dalam praktik. Setelah itu ada definisi menurut Hingis yang menyebutkan Implementasi sebagai rangkuman dari berbagai kegiatan yang didalamnya sumberdaya manusia menggunakan sumberdaya lain untuk mencapai sasaran strategi. Sedangkan menurut Merilee S. Grindle mengatakan Implementasi sering dilihat sebagai suatu proses yang penuh dengan muatan politik dimana mereka yang berkepentingan berusaha sedapat mungkin mempengaruhinya. Dan selanjutnya ada defisiisi menurut Gordon yang berpendapat bahwa implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Dalam hal ini administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Maka kesimpulan penulis bahwa Implementasi adalah tindakan – tindakan yang dilakukan individu/kelompok sebagai tahap dari formulasi kebijakan menuju tahap selanjutnya yaitu evaluasi kebijakan untuk melihat seberapa baik atau berhasilnya kebijakan itu terlaksana.

Menurut Grindle (dalam Subarsono, 2005) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*conteks of policy*). Variabel isi kebijakan mencakup 1). Se jauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan; 2). Jenis manfaat yang diterima oleh *target group*; 3). Se jauh mana perubahan yang diinginkan dari suatu kebijakan; 4). Apakah letak dari sebuah

program sudah tepat; 5). Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci; dan 6). Apakah sebuah program di dukung oleh sumber daya manusia. Variabel lingkungan kebijakan mencakup: 1). Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, strategi yang dimiliki para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; 2). Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; dan 3). Tingkat kepatuhan dan responsivitas sasaran. Sedangkan menurut Mazmanian dan Sebastier (dalam Subarsono, 2005) terdapat tiga kelompok variabel yang berpengaruh terhadap implementasi suatu kebijakan yaitu: 1). Karakteristik dari masalah (*tractability of the problem*); 2). Karakteristik kebijakan/ undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); 3). Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

Selanjutnya menurut Van Meter dan Van Horn (1975) dalam buku Solichin Abdul Wahab yang berjudul Analisis Kebijaksanaan, merumuskan proses implementasi sebagai tindakan – tindakan yang dilakukan baik individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan – tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Proses implementasi tidak hanya menyangkut perilaku badan – badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada mempersiapkan sarana pendukung, atau bisa juga dengan melaksanakan studi ke daerah – daerah yang maju dan melaksanakan penagihan secara intensif. Menurut

Edward III, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Atau bisa dikatakan bahwa Implementasi Kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi – konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

1.5.5. Pendekatan *Top Down*

Pendekatan yang bersifat *top – down* dipakai untuk mengklasifikasikan suatu kebijakan yang menggunakan logika berpikir dari ‘atas’ kemudian melakukan pemetaan ‘ke bawah’ untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Pendekatan ini sering kali juga disebut ‘*policy – centered*’ karena fokus perhatian peneliti hanya tertuju pada kebijakan dan berusaha untuk memperoleh fakta – fakta apakah kebijakan tersebut ketika diimplementasikan mampu mencapai tujuannya atau tidak (Menurut Hogwood dan Gunn dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012 : 37).

Secara garis besar, tahapan – tahapan kebijakan yang menggunakan pendekatan *top – down* biasanya adalah sebagai berikut : (a) Memilih kebijakan yang akan dikaji; (b) Mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk dapat mengidentifikasi tujuan dan tujuan yang secara formal tercantum dalam dokumen kebijakan; (c) Mengidentifikasi bentuk – bentuk keluaran kebijakan yang digunakan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan tujuan kebijakan; (d) Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh kelompok tujuan dengan baik (sesuai dengan *Standard Operating Procedure* yang ada); (e) Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan publik tersebut memiliki manfaat bagi kelompok tujuan; (f) Mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah

kelompok tujuan memanfaatkan keluaran kebijakan yang mereka terima. Analisis kemudian diarahkan untuk mengetahui apakah dampak yang muncul tersebut berimplikasi terhadap terwujudnya tujuan kebijakan sebagaimana ditetapkan dalam dokumen kebijakan. (Hogwood dan Gunn dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012 : 38).

Beberapa ahli yang dapat digolongkan sebagai penganut pendekatan *top-down* adalah: Nakamura dan Smallwood (1980), Edward III (1980) dan Grindle (1980). Mereka diklasifikasikan sebagai pengguna pendekatan *top-down* karena cara kerja mereka sesuai dengan langkah – langkah yang telah dijelaskan di depan yaitu dimulai dengan memahami kebijakan dan melihat efektivitas pencapaian tujuan kebijakan tersebut di lapangan. Cara pendekatan yang demikian ini sering disebut sebagai pendekatan *command and control* yang secara harafiah diartikan sebagai memberikan komando dan pengawas pelaksanaannya (P.deLoen and L. deLoen, 2002). Dari pemahaman itu, para peneliti Generasi II kemudian muncul dengan rekomendasi tentang bagaimana cara terbaik untuk dapat mencapai berbagai sasaran kebijakan yang telah ditetapkan dalam model – model yang mereka hasilkan dari studi yang mereka lakukan. Pakar yang berusaha membuat model implementasi ideal dengan menggunakan pendekatan *top-down* ini adalah Van Meter dan Van Horn's (1975). Namun, dari sejumlah ahli yang dapat digolongkan sebagai pengikut aliran *top-down*, barangkali Mazmanian dan Sabatier (1983) adalah yang dianggap paling lengkap dalam 'meramu' berbagai faktor hasil karya para peneliti Generasi II yang menggunakan pendekatan *top-down* menjadi sebuah model yang komprehensif.

1.5.6. Pendekatan *Bottom Up*

Meskipun hasil kerja para peneliti Generasi II yang menggunakan *top-down* telah memberikan banyak kontribusi terhadap upaya untuk memahami realitas implementasi kebijakan, akan tetapi beberapa peneliti Generasi II tidak terlalu puas dengan pendekatan *top-down* yang dianggap terlalu menyederhanakan masalah dan cenderung instrumentalis karena hanya menaruh perhatian terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Padahal, menurut para pengkritik pendekatan *top-down* ini, realitas implementasi kebijakan bisa jadi lebih kompleks dan tidak hanya berkepentingan dengan isu efektivitas atau efisiensi implementasi suatu kebijakan saja. Sabatier (1984) mencatat pada dasarnya ada empat kritik yang dilonarkan terhadap pendekatan *top-down* oleh para peneliti implementasi yang kritis, seperti: Hjern dan Hull (1982), Hanf (1982), Barret dan Fudge (1981), dan Elmore (1979). Lalu mereka adalah para pelopor pendekatan *bottom-up* yang menekankan pentingnya memperhatikan dua aspek penting dalam implementasi suatu kebijakan, yaitu: birokrat pada level bawah (*street level bureaucrat*) dan kelompok sasaran kebijakan (*target group*).

Menurut para ahli tersebut mengajurkan pendekatan penelitian dengan pendekatan *bottom-up* dengan langkah – langkah sebagai berikut: a. Memetakan *stakeholder* (aktor dan organisasi) yang terlibat dalam implementasi kebijakan pada level terbawah; b. Mencari informasi dari para aktor tersebut tentang pemahaman mereka terhadap kebijakan yang mereka implementasikan dan pada kepentingan mereka terlibat dalam implementasi; c. Memetakan keterkaitan (jaringan) para aktor pada level terbawah tersebut dengan aktor – aktor pada level

di atasnya; d. Peneliti bergerak ke atas dengan memetakan aktor pada level yang lebih tinggi dengan mencari informasi yang sama; e. Pemetaan dilakukan terus sampai pada level tertinggi (para *policy maker*). Dengan pola penelitian sebagaimana digambarkan tersebut, tujuan penelitian implementasi dengan pendekatan *bottom-up* ini adalah untuk mengetahui jaringan implementasi yang melibatkan para aktor dari berbagai level tersebut dan memetakan motif ekonomi-politik para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

Table 1.3
Perbandingan Pendekatan Top-Down dan Bottom-Up

	<i>Top-Down</i>	<i>Bottom-Up</i>
Fokus Awal	Kebijakan Pemerintah (pusat)	Jaringan implementasi pada level paling bawah
Identifikasi aktor utama yang terlibat dalam proses	Dari pusat (atas) dilanjutkan ke bawah sebagai konsekuensi implementasi	Dari bawah, yaitu para implementer pada level local ke atas
Kriteria evaluasi	Berfokus pada pencapaian tujuan formal yang dinyatakan dalam dokumen kebijakan	Kurang begitu jelas, apa saja yang dianggap peneliti dan punya relevansi dengan kebijakan
Fokus secara keseluruhan	Bagaimana mekanisme implementasi bekerja untuk mencapai tujuan kebijakan	Interaksi strategi antar berbagai aktor yang terlihat dalam implementasi

Sumber: Sabatier (1984:277)

Dari definisi yang ada di dalam Peraturan Daerah ini terdapat beberapa faktor, diantara: a. Penetaan Reklame; b. Penyelenggaraan Reklame; c. Perijinan Reklame; d. Pengawasan Reklame. Seperti yang disebutkan pada definisi implementasi menurut para ahli yang berisi bahwa Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran dan banyak faktor-faktor yang saling berhubungan satu sama lain untuk mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Disini peran pemerintah sebagai Institusi yang terkait harus bisa memberikan pelayanan dan mengatur para penyelenggara reklame dalam pelaksanaannya untuk memberikan dampak yang positif untuk kenyamanan masyarakat sekitar dan tidak mengganggu segi estetika tata kota. Dan pemerintah sendiri harus menghubungkan faktor-faktor yang ada untuk mencapai keberhasilan dalam kebijakan ini. Jika dilihat dari faktor-faktor yang ada dan penggabungan antara definisi menurut para ahli dan definisi menurut Peraturan Daerah yang ada maka penulis menggunakan Pendekatan *Top-Down* untuk penelitian ini.

Dalam model Edward III (Nugroho, 2011:636) ini menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes*, dan *beureucratic structure*. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Sumber daya berkenaan dengan ketersediaan

sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif. Disposisi berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut, kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangan adalah bagaimana agar tidak terjadi *beureucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga negara dan/ atau pemerintahan. Untuk memperjelas aspek-aspek dari variabel-variabel yang mempengaruhi kebijakan Penyelenggaraan Reklame di Kota Semarang ini maka peneliti memberikan aspek-aspek operasional sebagai berikut :

1. Komunikasi :
 - a. Transmisi atau penyaluran komunikasi
 - b. Kejelasan informasi mengenai tujuan dan sasaran kebijakan
 - c. Konsistensi informasi
 - d. Mekanisme Koordinasi
2. Sumber daya :
 - a. Kuantitas dan Kualitas staf
 - b. Kewenangan yang dimiliki staf
 - c. Informasi yang dimiliki staf
 - d. Fasilitas baik fisik maupun financial
3. Disposisi :
 - a. Respon implementor terhadap kebijakan

b. Pengetahuan dan pemahaman implementor terhadap kebijakan

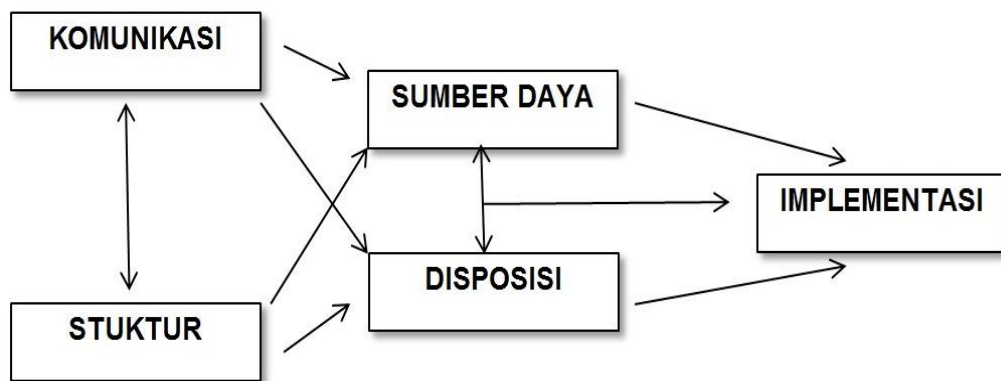
4. Struktur birokrasi: a. Tersedianya SOP

b. Kejelasan aturan/pembagian tugas dalam organisasi

c. Pola-pola hubungan dalam organisasi

Gambar 1.3

Model Implementasi Kebijakan menurut Edward III



Sumber : Leo Agustino, Dasar – Dasar Kebijakan Publik (2008:150)

1.6. Fenomena Penelitian

Fenomena penelitian adalah hal – hal aneh atau unik yang terjadi dalam kehidupan sehari – hari yang akan diangkat dalam permasalahan penelitian. Fenomena penelitian menguak tentang aspek- aspek yang terkait dengan persoalan penelitian dan apa saja yang akan digali oleh peneliti dalam menggambarkan yang terjadi terkait dengan masalah yang akan diteliti. Fenomena yang akan diamati dalam penelitian ini adalah implementasi dari kebijakan

penyelenggaraan reklame di Kota Semarang. Di dalam penelitian ini akan melihat fenomena yang berkaitan dengan :

1.6.1. Implementasi Penyelenggaraan Reklame yang sesuai dengan Perda Nomor 14 Tahun 2012

Implementasi kebijakan penyelenggaraan reklame di Kota Semarang mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2012 Kota Semarang tentang Penyelenggaraan Reklame. Pada penelitian ini, penulis akan memaparkan pasal – pasal yang menyangkut tentang kebijakan penyelenggaraan reklame sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2012.

Pada Peraturan daerah Nomor 14 Tahun 2012, Penyelenggaraan Reklame dibahas pada Bab III. Selanjutnya pada Bab V, bagian Kedua yaitu Pengawasan yang membahas tentang pengawasan dan penertiban dalam penyelenggaraan reklame, dimana penulis berfokus untuk melakukan penelitian pada penyelenggaraan reklame.

1. Penyelenggaraan Reklame terdiri dari:

- a. Penetapan titik – titik Reklame
- b. Penataan Reklame di Kawasan Simpang Lima
- c. Ketentuan materi Reklame yang cukup informative

2. Pengendalian Penyelenggaraan Reklame terdiri dari:

- a. Pengawasan Penyelenggaraan Reklame
- b. Penertiban Reklame dalam Penyelenggaraannya

1.6.2. Faktor – faktor penentu keberhasilan Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Reklame di Kota Semarang

Terdapat faktor - faktor dalam penelitian kualitatif yang mempengaruhi implementasi penyelenggaraan reklame di Kota Semarang ini menurut Model Edward III ada 4 faktor yang berpengaruh terhadap implementasi ini, yakni:

1. Komunikasi

Diharapkan dalam kebijakan ini sebuah komunikasi yang jelas antar instansi yang bersangkutan. Komunikasi yang jelas merupakan salah satu faktor yang menentukan seberapa berhasilnya kebijakan ini. Namun jika komunikasi yang tidak begitu baik maka dapat melenceng jauh dari tujuan awal yang diharapkan. Dalam Implementasi Perda no 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Reklame faktor komunikasi dinilai dari:

1. Metode yang digunakan oleh Dinas Penataan Ruang Kota Semarang dalam mengkomunikasikan kebijakan penyelenggaraan reklame kepada masyarakat dan penyelenggara reklame.
2. Kejelasan informasi yang disampaikan oleh Dinas Penataan Ruang Semarang kepada masyarakat dan penyelenggara terkait kebijakan penyelenggaraan reklame.
3. Konsistensi Dinas Penataan Ruang Kota Semarang dalam mengkomunikasikan kebijakan penyelenggaraan reklame kepada penyelenggara dan masyarakat.

2. Sumber daya

Ketersediaan sumberdaya pendukung juga menjadi salah satu faktor pendukung kebijakan ini. Dengan adanya sumberdaya yang mendukung serta sumberdaya yang berkualitas akan menjadikan kebijakan ini berjalan dengan efektif. Baik itu sumberdaya yang berasal dari pemerintah sebagai implementor kebijakan ini maupun dari luar pemerintah atau pihak penyelenggara reklame yang harus saling mendukung dalam kebijakan ini. Dalam pelaksanaan kebijakan ini faktor sumber daya dapat dilihat dari:

1. Sumber daya manusia yang dimiliki untuk pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan reklame
2. Dukungan anggaran untuk pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan reklame
3. Fasilitas penunjang yang dimiliki untuk pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan reklame

3. Disposisi

Disposisi dapat dinilai dari sikap demokratis Dinas Penataan Ruang Kota Semarang, fungsi pelayanan yang diberikan Dinas Penataan Ruang Kota Semarang dan standarisasi pelayanan dalam pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan reklame.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi dinilai dari SOP pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan reklame.

1.7 Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian adalah sekumpulan peraturan, kegiatan, dan prosedur yang digunakan oleh pelaku suatu disiplin. Metodologi juga merupakan analisis teoritis mengenai suatu cara atau metode. Penelitian merupakan suatu penyelidikan yang sistematis untuk meningkatkan sejumlah pengetahuan, juga merupakan suatu usaha yang sistematis dan terorganisasi untuk menyelidiki masalah tertentu yang memerlukan jawaban. Hakekat penelitian dapat dipahami dengan mempelajari berbagai aspek yang mendorong penelitian untuk melakukan penelitian. Setiap orang mempunyai motivasi yang berbeda, di antaranya dipengaruhi oleh tujuan dan profesi masing-masing. Motivasi dan tujuan penelitian secara umum pada dasarnya adalah sama, yaitu bahwa penelitian merupakan refleksi dari keinginan manusia yang selalu berusaha untuk mengetahui sesuatu. Keinginan untuk memperoleh dan mengembangkan pengetahuan merupakan kebutuhan dasar manusia yang umumnya menjadi motivasi untuk melakukan penelitian. Jadi penelitian adalah proses yang sistematis, logis dan empiris untuk mencari kebenaran ilmiah atau pengetahuan ilmiah. Hasil penelitian tersebut dapat digunakan atau diaplikasikan untuk pemecahan masalah maupun mengembangkan teknologi dalam kehidupan manusia.

Menurut (Sugiono, 2009:15), metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositifisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, pengambilan sample sumber dan

data dilakukan secara purposive dan snowball, teknik pengumpulan data dilakukan dengan triangulasi (gabungan) analisis data bersifat induktif / kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna daripada generalisasi. Metode penelitian kualitatif sering disebut metode penelitian naturalistic (naturalistic research), karena penelitian dilakukan dalam kondisi yang alamiah (natural setting). Disebut juga penelitian etnografi, karena pada awalnya metode ini banyak digunakan untuk penelitian bidang antropologi budaya. Selain itu disebut sebagai metode kualitatif karena data yang terkumpul dan dianalisis lebih bersifat kualitatif.

Pada penelitian kualitatif, penelitian dilakukan pada objek yang alamiah maksudnya, objek yang berkembang apa adanya, tidak dimanipulasi oleh peneliti dan kehadiran peneliti tidak begitu mempengaruhi dinamika pada objek tersebut. Sebagaimana dikemukakan dalam penelitian kualitatif instrumennya adalah orang atau peneliti itu sendiri (humane instrument). Untuk dapat menjadi instrumen maka peneliti harus memiliki bekal teori dan wawasan yang luas, sehingga mampu bertanya, menganalisis, dan mengkonstruksi situasi sosial yang diteliti menjadi lebih jelas dan bermakna.

Prosedur – prosedur kualitatif dalam pengumpulan, analisis, dan interpretasi data, serta penulisan hasil penelitian memang berbeda dengan prosedur – prosedur kuantitatif tradisional. Pengambilan sampel secara sengaja, pengumpulan data terbuka, analisis teks atau gambar, penyajian informasi dalam bentuk gambar dan table, serta interpretasi pribadi atas temuan – temuan, semuanya mencerminkan prosedur – prosedur kualitatif.

1.7.1. Desain Penelitian

Penelitian deskriptif kualitatif merupakan penelitian yang termasuk dalam jenis penelitian kualitatif. Tujuan dari penelitian ini adalah mengungkap fakta, keadaan, fenomena, variabel dan keadaan yang terjadi saat penelitian berjalan dan menyuguhkan apa adanya. Penelitian deskriptif kualitatif menafsirkan dan menuturkan data yang bersangkutan dengan situasi yang sedang terjadi, sikap serta pandangan yang terjadi di dalam masyarakat pertentangan 2 keadaan/lebih, hubungan antar variable, perbedaan antar fakta, pengaruh terhadap suatu kondisi, dan lain – lain. Masalah yang diteliti dan diselidiki oleh penelitian deskriptif kualitatif mengacu pada studi kuantitatif, studi komparatif, serta dapat juga menjadi sebuah studi korelasional 1 unsur bersama unsur lainnya. Biasanya kegiatan penelitian ini meliputi pengumpulan data, menganalisis data, menginterpretasi data, dan diakhiri dengan kesimpulan. Dalam penelitian deskriptif kualitatif umumnya akan terjadi 3 hal kemungkinan pada masalah yang dibawa oleh peneliti ke penelitian tersebut.

Yakni sebagai berikut: 1) Masalah yang dibawa peneliti adalah masalah tetap, jadi judul dari penelitian deskriptif kualitatif mulai awal pengajuan proposal hingga akhir laporan tetap sama. 2) Masalah yang diajukan oleh peneliti menjadi berkembang serta lebih mendalam sesudah peneliti melakukan penelitian tersebut di lapangan, jadi tidak terlalu banyak hal yang berubah, maka cukup disempurnakan saja. 3) Masalah yang diajukan oleh peneliti sesudah melakukan penelitian tersebut di lapangan akan berubah total, jadi objek masalah pun wajib diganti secara menyeluruh.

Setiap penelitian tentunya mempunyai tujuan yang berbeda-beda, termasuk penelitian deskriptif kualitatif ini. Tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah tidak semata-mata untuk menjelaskan secara menyeluruh masalah yang akan diteliti dan diamati saja, namun juga ada tujuan lainnya. Tujuan dari penelitian deskriptif kualitatif akan menjadi pedoman ketika anda penelitian. Tujuan dari penelitian deskriptif kualitatif searah dengan rumusan masalah serta pertanyaan penelitian / identifikasi masalah. Hal ini disebabkan tujuan dari penelitian ini akan menjawab pertanyaan yang sebelumnya dikemukakan oleh rumusan masalah serta pertanyaan penelitian / identifikasi masalah. Tujuan ini juga menentukan bagaimana anda mengolah hasil penelitian yaitu dengan membuat analisisnya memakai metode penelitian ini.

1.7.2 Situs Penelitian

Situs penelitian menetapkan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. Lokasi atau wilayah yang diambil adalah Dinas Penataan Ruang Kota Semarang ,karena dua instansi ini yang berhubungan langsung mengurus penyelenggaraan reklame.

1.7.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian menurut Arikunto (2007, 152) merupakan sesuatu yang sangat penting kedudukannya di dalam penelitian. Subjek penelitian harus ditata sebelum peneliti siap untuk mengumpulkan data. Subjek penelitian dapat berupa benda, hal, atau orang. Dengan demikian subjek penelitian pada umumnya manusia atau apa saja yang menjadi urusan manusia. Adapun subjek penelitian dalam

penulisan ini adalah Implementasi Perda Nomor 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Reklame di Kota Semarang. Oleh sebab itu, maka yang menjadi objek penelitian dalam penulisan ini adalah Penyelenggaraan Reklame di Kota Semarang.

1.7.4 Jenis Data

Jenis data yang di gunakan penulis berupa kata – kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Jenis – jenis data yang digunakan dalam penelitian hadir dalam bentuk kata – kata dan tindakan, yang kemudian hadir dalam wujud berupa wawancara terhadap informan penelitian. Sumber data lainnya yang digunakan adalah foto/gambar dari wilayah penyebaran Papan Reklame yang ada di Kota Semarang.

1.7.5 Sumber Data

Data dalam penelitian ini digunakan untuk diolah dan dijadikan sebagai alat untuk memprediksi dan menganalisa sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1.7.5.1 Data Primer

Data primer merupakan sumber data yang diperoleh langsung dari sumber asli (tidak melalui media perantara). Data primer dapat berupa opini subjek (orang) secara individual atau kelompok, hasil observasi terhadap suatu benda (fisik), kejadian atau kegiatan, dan hasil pengujian. Metode yang digunakan untuk mendapatkan data primer yaitu : (1) metode survei dan (2) metode observasi.

1.7.5.2 Data Sekunder

Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain). Data sekunder umumnya berupa bukti, catatan atau laporan historis yang telah tersusun dalam arsip (data dokumenter) yang dipublikasikan dan yang tidak dipublikasikan.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Penjelasan tentang peran peneliti akan turut menentukan penjelasan tentang masalah – masalah yang mungkin muncul dalam proses pengumpulan data. Langkah – langkah pengumpulan data meliputi usaha membatasi penelitian, mengumpulkan informasi melalui wawancara dan observasi, baik yang terstruktur maupun tidak, dokumentasi, studi pustaka, materi – materi visual, serta usaha merancang protocol untuk merekam/mencatat informasi

a. Wawancara (Interview)

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dalam metode survei yang menggunakan pertanyaan secara lisan kepada responden atau subjek penelitian. Teknik wawancara dilakukan jika peneliti memerlukan komunikasi atau hubungan dengan responden. Data yang dikumpulkan umumnya berupa masalah tertentu yang bersifat kompleks, sensitif atau kontroversial, sehingga kemungkinan jika dilakukan dengan kuesioner akan kurang memperoleh tanggapan responden. Teknik ini terutama untuk responden yang tidak dapat membaca-menulis atau sejenis pertanyaan yang memerlukan penjelasan dari pewawancara atau memerlukan penerjemahan.

Teknik wawancara dapat dilakukan dengan (1) melalui tatap muka dan (2) melalui telepon.

b. Metode Observasi (Observation Methods)

Metode observasi adalah proses pencatatan pola perilaku subyek (orang), objek (benda) atau kejadian yang sistematis tanpa adanya pertanyaan atau komunikasi dengan individu-individu yang diteliti. Kelebihan metode ini dibandingkan metode survei adalah data yang dikumpulkan umumnya tidak terdistorsi, lebih akurat dan bebas dari response bias. Metode ini menghasilkan data yang lebih rinci mengenai perilaku (subjek), benda atau kejadian (objek).

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah salah satu metode pengumpulan data kualitatif dengan melihat atau menganalisis dokumen – dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain tentang subjek (Herdiansyah, 2011:143). Metode ini merupakan metode pengumpulan data yang berupa data – data berupa gambar, dokumen resmi, data – data resmi yang berkaitan dengan penyelenggaraan reklame di Kota Semarang.

d. Studi Pustaka

Studi Pustaka dilakukan dengan mempelajari buku – buku referensi, perda, laporan – laporan, dokumen – dokumen yang ada serta menggunakan internet.

1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Analisis data kualitatif menurut Bogdan & Biklen (1982) dalam Moleong (2010:248) adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistesisikannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceriterakan kepada orang lain.

Analisis data tersebut memiliki tahapan-tahapan yang harus dilakukan peneliti yaitu :

1. Reduksi data

Diartikan sebagai proses pemilihan pemusutan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan hasil penelitian di lapangan, yaitu dengan cara menilai pokok-pokok yang sesuai dengan fokus penelitian terkait masalah implementasi kebijakan retribusi pasar di Kota Semarang. Data-data yang direduksi ini memberikan gambaran yang tajam dan mempermudah penelitian jika diperlukan.

2. Penyajian Data

Kumpulan informasi yang tersusun memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Miles dan Huberman (1984) menyatakan :

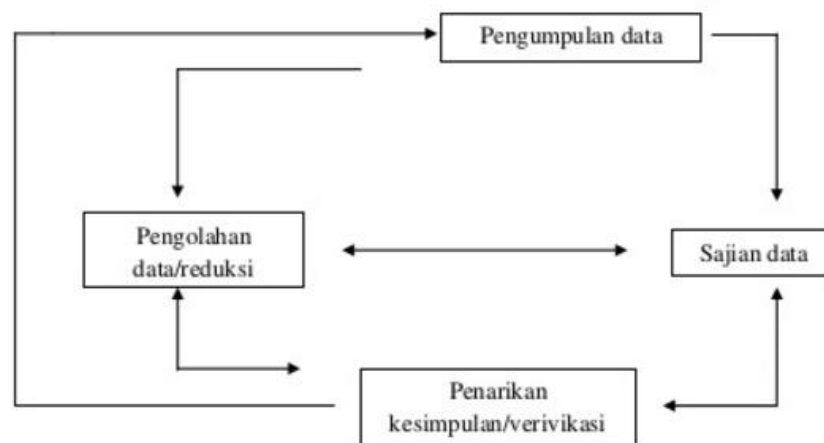
"the most frequent form display data for qualitative research data in the past has been narrative text" dalam Sugiono (2012:249). Adapun dalam penelitian ini lebih menekankan pada bentuk pengujian yang bersifat deskriptif.

3. *Conclusive Drawing/Verification*

Berdasarkan data-data yang diperoleh, peneliti mencoba mengambil kesimpulan dari kesimpulan yang kabur menjadi jelas, karena data yang diperoleh semakin banyak dan mendukung. Penarikan kesimpulan ini tergantung pada besarnya kumpulan mengenai data tersebut.

Gambar 1.4

Proses Analisis Data



Skema 3.2 Proses analisis dalam model interkatif (Miles dan Huberman, 1984 dalam Sugiyono, 2008).

Pengumpulan data dari penelitian implementasi kebijakan pajak reklame di Kota Semarang secara kualitatif dengan tipe deskriptif dilakukan dari tahapan sebelum peneliti memasuki lapangan, selama di lapangan dan setelah selesai di lapangan. Analisis ini di mulai sejak suatu masalah dirumuskan dan diidentifikasi. Sebelum terjun kelapangan atau prasurvey sampai dilakukan penulisan hasil penelitian.

1.7.8. Kualitas Data

Guna menguji kualitas dari data yang dihimpun dalam menyusun penelitian, penulis disini menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu (Sugiyono, 2009:273). Pada penelitian ini, penggunaan teknik triangulasi yang digunakan melingkupi triangulasi sumber dan triangulasi teknik pengumpulan data.

a. Triangulasi Sumber

Triangulasi sumber untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Data yang diperoleh dari beberapa sumber tersebut kemudian dideskripsikan dan dikategorisasikan, mana pendapat yang berbeda dan mana pendapat yang sama, sehingga nantinya bisa dihasilkan kesimpulan yang merupakan kesepakatan dari beberapa sumber tersebut. Selain itu, guna menunjang keakuratan data, penulis juga membandingkan hasil wawancara dan penguatan dengan dokumen yang ada.

b. Triangulasi Teknik

Triangulasi teknik ini digunakan menguji kualitas data yang dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Data yang diperoleh dengan wawancara nantinya akan dicek juga dengan observasi, dokumentasi, dan studi pustaka. Apa bila data yang dihasilkan berbeda – beda, maka penulis akan berdiskusi lebih lanjut

dengan sumber data yang lain, untuk memastikan data mana yang dianggap benar.

Dalam penelitian ini menggunakan teknik pemeriksaan keabsahan data berdasarkan teknik triangulasi dengan sumber yang berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Hal ini dapat dicapai dengan jalan yang menurut Moleong (2010:330-331) sebagai berikut:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang – orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah/tinggi, orang berada, dan orang pemerintahan
5. Membandingkan hasil wawancara orang yang satu dengan orang yang lainnya atau dengan suatu dokumen yang berkaitan.