

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Administrasi Negara Dan Administrasi Publik

1. Pengertian Administrasi

Hubungan manusia dengan dunia perkantoran dapat dikatakan selalu mengalami dinamika yang tersapat didalamnya. Urusan perkantoran yang berhubungan dengan publik seringkali disebut dengan istilah administrasi. Menurut Sjamsuddin, 2006:113 Administrasi adalah administrasi (terjemahan bahasa latin) adalah suatu kegiatan yang bersifat memberikan pelayanan atau servis sesuai dengan kebijakan yang memberikan tugas, kewajiban dan tanggungjawab kepadanya. Administrasi (terjemahan bahasa inggris) adalah suatu kegiatan yang punya makna luas meliputi segenap aktifitas untuk menetapkan kebijakan serta pelaksanaannya. Pendapat ahli tentang administrasi diatas mengimpresasikan bahwa sebenarnya kegiatan administrasi yang selalu berhubungan dengan perkantoran yang menghasilkan pelayanan untuk masyarakat. Sehingga dalam implementasinya kegiatan administrasi selalu akan relevan dengan perkembangan kehidupan masyarakat sekarang ini. Hal ini ditunjang dengan adanya peningkatan dan inovasi yang harus selalu dilakukan dalam administrasi yang ada sehingga output dari kegiatan administrasi akan dapat dirasakan dan bermanfaat bagi masyarakat.

2. Pengertian Administrasi Negara dan Pengertian Administrasi Publik

Hakikat administrasi sebagai output dari pelayanan yang diberikan kepada masyarakat mengalami perkembangan dan fokusnya. Administrasi publik merupakan bagian dari hasil perkembangan tersebut. Administrasi Negara sering juga disebut sebagai Administrasi Publik, namun para ahli memiliki pendapat masing-masing mengenai Administrasi Negara dan Administrasi Publik. Pendapat tersebut dikemukakan oleh Moekijat, 1984:1 Administrasi Negara adalah "alat pemerintah untuk menangani masalah-masalah sosial yang bersifat umum. Sedangkan menurut ahli lainnya Sjamsuddin, 2006:113 Administrasi Publik adalah terjemahan dari bahasa Inggris *public administration* yang sering juga diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi administrasi Negara.

Dua pendapat ahli diatas tentu dapat dipertanggungjawabkan secara akademis namun demikian sebenarnya pengertian antara Administrasi Negara dan Administrasi Publik memiliki tupoksi yang sama yaitu outputnya adalah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Namun karena Administrasi Negara mengalami pergeseran paradigma maka Administrasi Publik dianggap lebih revolusioner dibandingkan Administrasi Negara.

3. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Administrasi Publik sekarang ini telah digunakan sebagai acuan dalam merumuskan, memilih dan mengimplementasikan kebijakan pada skala publik. Nilai - nilai yang terkandung dalam Ilmu Administrasi Publik mampu mendasari semua permasalahan yang ada. Namun begitu Administrasi Publik juga memiliki ruang lingkup atas disiplin ilmu yang dimilikinya. Menurut Nicholas Henry dalam Pasolong, 2012:64 ruang lingkup Administrasi: Publik dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas selain perkembangan ilmu administrasi publik itu sendiri, antara lain :

- 1) Organisasi Publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku organisasi.
- 2) Manajemen Publik, yaitu berkenaan dengan system dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktifitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia.
- 3) Implementasi, yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Adanya ruang lingkup administrasi publik akan memudahkan seseorang dalam menganalisis dimana sebenarnya administrasi publik idealnya diimplementasikan. Ruang lingkup administrasi publik secara spesifik mampu mengidentifikasi masalah yang ada pada skala publik dengan dinamis maka ruang lingkup administrasi publik sangat diperlukan dalam identifikasi masalah publik yang ada.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik menjadi batasan sekaligus pedoman bagi setiap orang yang akan berpikir, berucap maupun bertindak. Produk dari kebijakan publik yaitu regulasi dan ketentuan-ketentuan yang mengatur secara menyeluruh bagi setiap masyarakat. Menurut Winarno, 2014:22 kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan menurut ahli lain seperti Adisasmita, 2014:6 Kebijakan publik merupakan agenda yang akan dilakukn pemerintah untuk memenuhi kepentingan publik, yaitu untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera.

Dua pendapat ahli diatas menunjukkan bahwa kebijakan publik bersifat mengikat serta umum dan memberikan pengaruh yang sangat nyata bagi kehidupan masyarakat. Dalam mengimplementasikan kebijakan publik seringkali *stakeholder* mendapat masalah yang mengganggu implementasi kebijakan tersebut yang bisa berawal dari karakter masyarakat, jenis pendekatan yang dilakukan, lingkungan yang tidak mendukung dan salah dalam merumuskan kebijakan yang seharusnya menjadi solusi dari pemasalahan yang ada. Identifikasi kebijakan publik dapat diketahui dari ciri-ciri kebijakan publik, dengan mengetahui ciri-ciri kebijakan publik maka *stakeholder* dan masyarakat akan memahami mana yang merupakan kebijakan mana yang bukan, serta dapat dengan tepat menyelesaikan masalah yang ada.

2. Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Kebijakan Publik memiliki ciri-ciri karena tanpa ciri-ciri maka keputusan yang diambil sulit diidentifikasi sebagai produk kebijakan publik atau hanya keputusan biasa. Anderson dalam Abidin 2012:22-23 memberikan ciri-ciri kebijakan publik yaitu :

- 1) *Public policy is purposive, goal-oriented behavior rather than random or chance behavior.* Setiap kebijakan harus ada tujuannya Artinya, pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekadar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada kebijakan.
- 2) *Public policy consist of courses of action-rather than separate, discreate decision, or actions performed by government officials.* Artinya, suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain, Namun berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada implementasi, interpretasi, dan penegakan hukum.
- 3) *Policy is what government do-not what they say will do or what they intend to do.* Kebijakan adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau dikehendaki untuk dilakukan oleh pemerintah.
- 4) *Public policy may either negative or positive,* Kebijakan dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan.

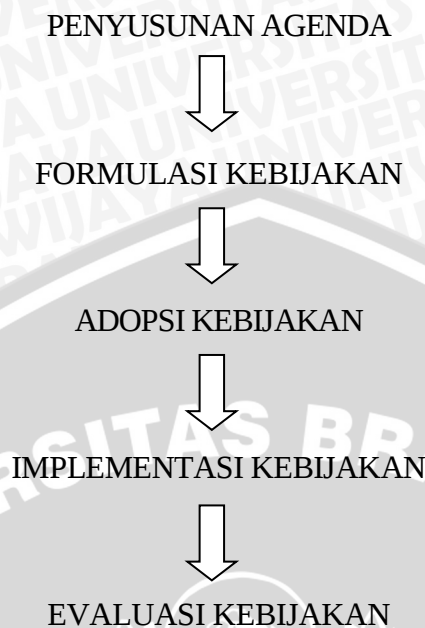
- 5) *Public policy is based on law and is authoritative.* Kebijaksanaan harus berdasarkan hukum, sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat mengikutinya.

Penjelasan tersebut memberikan referensi untuk pemerintah dalam merumuskan, mengambil dan mengimplementasikan kebijakan yang ada. Berdasarkan pendapat diatas maka pemerintah dalam hal ini sebagai yang berwenang harus mampu :

- 1) Mengidentifikasi tujuan dari dibuatnya kebijakan,
- 2) Dalam membuat kebijakan pemerintah harus memperhatikan lingkungan sekitar dan tidak boleh berpihak pada kepentingan sepihak,
- 3) Dalam mengambil keputusan pemerintah tidak boleh ragu-ragu dan bebas dari intervensi namun tetap harus terbuka dalam menerima saran dan kritik dari pihak lainnya termasuk dari masyarakat.
- 4) Kebijakan yang dibuat pemerintah harus memperhatikan dampak dan evaluasi dari kebijakan sebelumnya yang sudah diambil, hal ini akan bermanfaat untuk pemerintah dalam mengidentifikasi apakah kebijakan yang diambil telah efektif untuk mengatasi masalah yang ada atau belum.
- 5) Dasar hukum pengambilan keputusan tentu menjadi dasar pemerintah untuk menjadi pertimbangan

3. Teori Tahap-Tahap Kebijakan

Membuat kebijakan tentu adalah kewenangan pemerintah dalam merumuskan, memilih serta mengimplementasikan produk kebijakan yang dihasilkan. Namun perkembangan zaman modern seperti sekarang ini dan faktor lain pendukung berkembangnya zaman, secara tidak langsung masyarakat modern telah memaksa pemerintah untuk lebih kompleks dalam membuat alur dari produk kebijakan yang dibuat. Memperhatikan alur atau tahapan yang ada pada proses formulasi kebijakan akan membuat pemerintah mendapatkan banyak keuntungan didalamnya karena pemerintah akan lebih mudah dalam mencapai keberhasilan dari kebijakan yang dibuat. Maka penting bagi pemerintah untuk terus berinovasi dalam membuat kebijakan dengan memperhatikan tahapan, identifikasi masalah, fokus masalah, porsi masalah akan membuat pemerintah mampu memproduksi kebijakan yang ideal sesuai dengan masalah yang ada. Tahapan dan alur dari kebijakan yang telah dijelaskan diatas tentu harus terdapat teori didalamnya dalam menunjang interpretasi yang ada, dengan teori maka akan lebih mudah lagi bagi pemerintah dalam memproduksi kebijakan yang ideal. Telah banyak teori yang relevan tentang memproduksi kebijakan yang ideal, seperti teori yang dikemukakan oleh Winarno, 2014:35-37. Winarno memberikan interpretasi bagi *stakeholder* dalam membuat kebijakan dengan memperhatikan tahap-tahap sebagai berikut :



Gambar 1. Tahap pembuatan Kebijakan

Sumber: Winarno (2014:35-37)

1) Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

2) Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3) Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

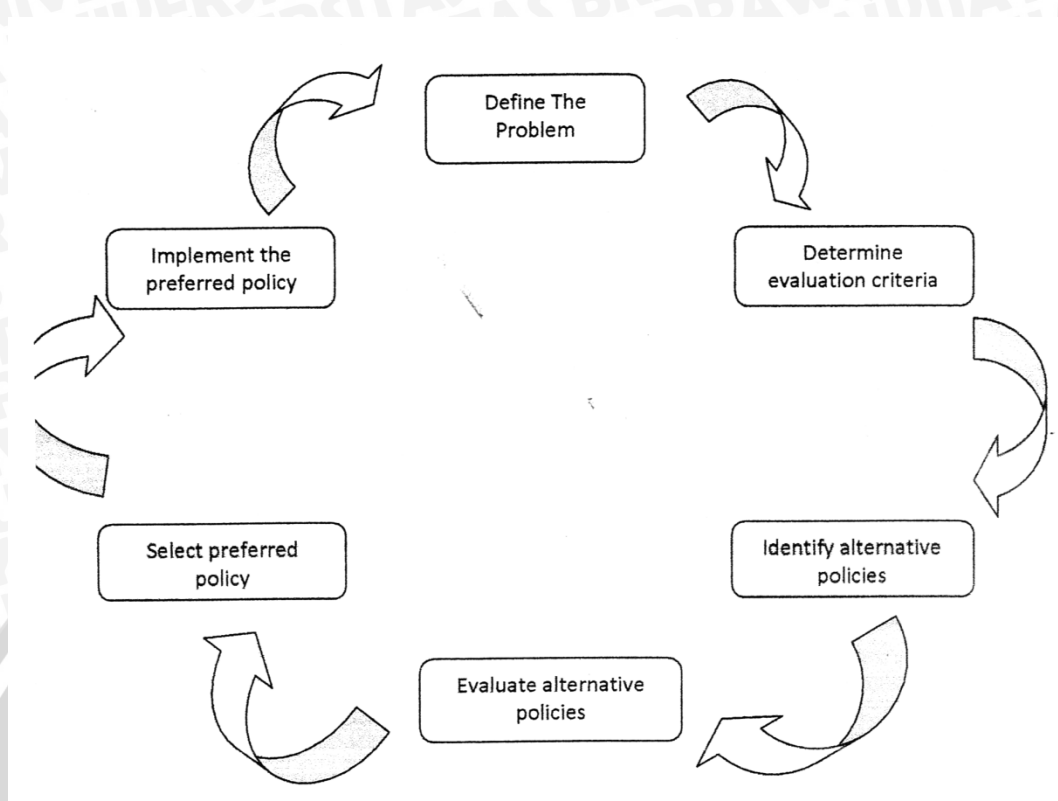
4) Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil

dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implements*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5) Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan. Selain teori diatas ada juga teori yang membahas dan menawarkan bagaimana sebaiknya perumusan kebijakan itu dirancang sesuai dengan konsep yang ideal. Teori ini dikemukakan oleh (*Carl Patton & David Savicky dalam nugroho 2009:425-426*)



Gambar 2. Model Rasional Sederhana Patton – Savicky

Sumber : Carl Paton & David Savicky dalam Nugroho (2009: 425-426)

Dua teori tersebut relevan dengan permasalahan perumusan kebijakan yang sering dialami oleh pemerintah. Teori ini menawarkan tahapan serta tata cara memproduksi kebijakan yang ideal. Perumusan kebijakan yang ideal tentu akan menghasilkan kebijakan yang bagus serta dapat mengakomodir kepentingan masyarakat luas sehingga, kualitas stakeholder juga menjadi penting mengingat kedua komponen tersebut saling berhubungan. Komponen yang dimaksud adalah ilmu/teori dan pemerintah sebagai subyek pembuat kebijakan tersebut. Dua kombinasi penjelasan tersebut merupakan hal mutlak yang diperlukan agar bisa menghasilkan kebijakan yang berkualitas.

C. Reklame

1. Pengertian Reklame dan Jenis reklame

Dewasa ini reklame telah menjadi bagian penting dalam kehidupan manusia sebagai sarana memberikan informasi kepada publik. Di Kota Kediri dalam Peraturan Walikota Nomor 7 tahun 2013 pasal I halaman 4, Reklame adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang, atau badan, yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum. Reklame menjadi bagian dari kehidupan modern seperti sekarang. Dikemas bervariasi dengan penambahan gambar, pemilihan kata, lampu dan variasi lainnya menjadikan reklame sekarang tidak hanya dijadikan media pengenalan suatu produk namun juga dimanfaatkan sebagai sarana himbauan atau bahkan hal yang berhubungan dengan kebutuhan publik.

Jenis reklame menurut Winardi, 1994 : 72 - 77 adalah :

- 1) Reklame Komersial adalah semua reklame yang dibagi pihak pemberi tugas terakhir memenuhi tujuan perdagangan murni. Yang termasuk reklame komersil adalah:
- 2) Reklame untuk persaingan (*concurentie reclame*) dan reklame untuk memajukan pemakaian (*verbruik sontwikkkelings reclame*) adalah pengusaha individual yang bersaing dengan pengusaha-pengusaha lainnya berusaha untuk mencapai pangsa sebesar mungkin; bahkan pada sebuah pasar yang

telah jenuh, pihak pengusaha tunggal berupaya untuk mencapai perumusan dengan mengurbankan pihak saingannya.

- 3) Reklame Institusional adalah reklame yang bersangkutan banyak mencakup elemen instruktif dan yang bersifat mendidik.
- 4) Reklame Introduksi adalah reklame yang memiliki upaya untuk merangsang perasaan ingin tahu yang ada pada waktu permulaan menyembunyikan nama produk yang direklamekan.
- 5) Reklame Untuk Mengingatn (*HERINNERINGSRECLAME*) adalah sebagai penutup dari reklame komersial, (kadang-kadang pula reklame ideal) digunakan orang reklame untuk mengingatn, yang seperti namanya sudah menyatakan, berusaha untuk tetap mengingatn pemikiran terhadap kampanye tersebut:
- 6) Reklame Musim dan Reklame Untuk Kesempatan Tertentu (*Seizoens- en Gelegenheidsreclame*) adalah reklame yang biasanya dilaksanakan dalam batas-batas waktu trtentu, misalnya reklame yang memusatkan diri pada hari-hari Raya.
- 7) Reklame Kolektif adalah semua reklame yang secara anonim atau bukan, oleh berbagai pengusaha baik oleh saingan atau oleh bukan saingan, bersama-sama direncanakan dan dibiayai.

2. Fungsi Reklame

Secara garis besar reklame merupakan media dimana seseorang dapat memberikan pesan secara pasif kepada pembaca. Namun fungsi reklame dapat diidentifikasi melalui pendapat ahli, seperti menurut Idenburg dalam Winardi (1992:4), adalah

- 1) Membantu memberikan penerangan kepada pihak konsumen.
 - 2) Membantu memperbesar produksi hingga meratakan jalan untuk produksi masa.
 - 3) Memperbesar kecepatan perputaran dalam bidang perniagaan eceran dan dengan demikian menurunkan biaya-biaya distribusi per kesatuan produk.
 - 4) Menstimulasi produsen untuk mempertahankan kualitas artikel-artikelnya
- Idenburg memberikan pendapat bahwa reklame sebenarnya memiliki banyak fungsi tidak hanya sebagai media pemberian pesan secara pasif namun juga memiliki fungsi lain serta dampak yang ditimbulkan dari fungsi tersebut. Reklame tentu sangat bermanfaat bagi kehidupan modern seperti sekarang ini dan mampu memberikan solusi masyarakat modern yang ingin mencari informasi terkait apa yang ingin diketahui hanya dengan melihat reklame.

3. Bentuk bentuk reklame sesuai dengan jenisnya

Reklame memiliki banyak bentuk sesuai dengan fungsi yang sama, yaitu memberikan, memperkenalkan pesan secara pasif kepada publik. Jenis reklame juga dibahas dalam Peraturan Walikota Nomor 7 Tahun 2013 Pasal 1 Halaman 4-5 yaitu :

a) Reklame Insidentil

Jenis reklame insidentil adalah sebagai berikut :

- 1) Reklame Berjalan adalah reklame yang ditempatkan pada kendaraan atau benda yang dapat bergerak, yang diselenggarakan dengan menggunakan kendaraan atau dengan cara dibawa/ didorong / ditarik oleh orang. Termasuk didalamnya reklame pada gerobak / rombongan, kendaraan baik bermotor ataupun tidak.
- 2) Reklame Baliho adalah reklame yang terbuat dari papan kayu atau bahan lain dan dipasang pada konstruksi yang tidak permanen dan tujuan materinya mempromosikan suatu even atau kegiatan yang bersifat insidentil.
- 3) Reklame Kain adalah reklame yang tujuan materinya jangka pendek atau mempromosikan suatu even atau kegiatan yang bersifat insidentil dengan menggunakan bahan kain, termasuk plastik atau bahan lain yang sejenis. Termasuk di dalamnya adalah spanduk, umbul-tunbul, bendera, flag chain (rangkaian bendera), tenda, krey, banner, giant banner dan standing banner.
- 4) Reklame Selebaran adalah reklame yang berbentuk lembaran lepas, diselenggarakan dengan cara disebar, diberikan atau dapat diminta dengan ketentuan tidak untuk ditempelkan, dilekatkan, dipasang, digantung pada suatu benda lain, termasuk di dalamnya adalah brosur, *leaflet*, dan reklame dalam undangan.
- 5) Reklame Melekat atau Stiker adalah reklame yang berbentuk lembaran lepas diselenggarakan dengan cara dilekatkan, dipasang atau digantung

- 6) Reklame Film atau Slide adalah reklame yang diselenggarakan dengan cara menggunakan klise (*celluloide*) benipka kaca atau film, ataupun bahan-bahan lain yang sejenis, sebagai alat untuk diproyeksikan dan/atau dipancarkan.
- 7) Reklame Udara adalah reklame yang diselenggarakan di udara dengan menggunakan balon, gas, laser, pesawat atau alat lain yang sejenis.
- 8) Reklame Apung adalah reklame insidentil yang diselenggarakan di permukaan air atau di atas permukaan air.
- 9) Reklame Suara adalah reklame yang diselenggarakan dengan menggunakan katakata yang diucapkan atau dengan suara yang ditimbulkan dari atau oleh perantaraan alat.
- 10) Reklame Peragaan adalah reklame yang diselenggarakan dengan cara memperagakan suatu barang dengan atau tanpa disertai suara.

b) Reklame Permanen

- 1) Reklame Megatron adalah reklame yang bersifat tetap (tidak dapat dipindahkan) menggunakan layar monitor maupun tidak, berupa gambar dan/atau tulisan yang dapat berubah-ubah, terprogram dan menggunakan tenaga listrik. Termasuk didalamnya Videotron dan Elektronik Display
- 2) Reklame Papan atau Billboard adalah reklame yang bersifat tetap (tidak dapat dipindahkan) terbuat dari papan, kayu, seng, tinsplate, collibrite, vynil, aluminium, fiberglass, kaca, batu, tembok atau beton, logam atau bahan lain yang sejenis, dipasang pada tempat yang disediakan (berdiri sendiri)

atau digantung atau ditempel atau dibuat pada bangunan tembok, dinding, papan, tiang dan sebagainya baik bersinar, disinari maupun yang tidak bersinar.

Memahami penjelasan tentang bentuk reklame sesuai dengan jenisnya reklame tersebut menjadi bukti bahwa zaman modern seperti sekarang ini reklame mengalami perkembangan. Dinamika kebutuhan masyarakat modern menjadi faktor utama berkembangnya reklame yang ada. Dengan adanya berbagai macam bentuk reklame menjadikan reklame semakin penting karena dengan reklame kebutuhan informasi untuk masyarakat luas semakin mudah didapatkan. Reklame akan terus berkembang seiring dengan perubahan zaman dan akan terus memberikan banyak manfaat kepada masyarakat serta penyelenggara reklame khususnya dalam memberikan informasi secara pasif

Namun yang tak kalah penting adalah pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus mampu mengakomodir penyelenggaraan reklame agar sesuai dengan komitmen regulasi yang ada, mengingat jika penyelenggaraan reklame tidak diakomodir maka tidak menutup kemungkinan banyak reklame liar yang terdapat pada lingkungan hidup dan dimanfaatkan beberapa oknum untuk meraup keuntungan. Peran aktif pemerintah dan masyarakat sangat penting dengan memperhatikan kemungkinan yang ada diatas.

Kerjasama pemerintah dan masyarakat sangat diperlukan dengan harapan fungsi reklame tetap mampu mengakomodir :kebutuhan masyarakat, memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam mendapatkan informasi dan menghindari adanya penyelenggaraan yang tidak sesuai dengan

peraturan yang ada terkait penyelenggaraan reklame.

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah juga harus langsung menyoar ke lapangan hal ini dimaksudkan agar oknum yang memasang reklame tanpa izin dapat langsung ditindak dengan tegas sesuai dengan regulasi yang berlaku. Kualitas dari rancangan regulasi yang dibuat juga harus mampu memberikan efek jera kepada oknum yang memasang reklame *illegal* agar oknum tersebut tidak melakukan pemasangan reklame *illegal* lagi.

D. Prosedur dan Pajak

1. Pengertian Prosedur

Setiap aktifitas yang dijalani oleh manusia, tentu didalamnya terdapat prosedur yang merupakan pedoman bagi manusia dalam menjalani aktifitasnya. Prosedur memiliki peranan yang sangat penting karena prosedur merupakan hal yang vital yang harus dipahami manusia agar dapat menjalankan aktifitas sehari-harinya tanpa melanggar kesepakatan atau kebijakan yang telah disepakati. Menurut Mertawidjaja, 1979:6 prosedur atau sistem dapat didefinisikan kedalam istilah yang sederhana sebagai "akal sehat yang diatur", atau definisi yang lebih umum adalah suatu bidang usaha yang harus diklasifikasikan sebagai salah satu dari unsur-unsur manajemen. Memahami definisi tentang prosedur tentu akan memberikan manusia kenyamanan dalam melakukan katifitas sehari harinya dan hal ini harus ditunjang dengan adanya prosedur yang jelas dari *stakeholder* sebagai pembuat kebijakan.

2. Ruang Lingkup dan Jenis Tahapan Prosedur

Seperti yang telah dijelaskan diatas tentang pengertian prosedur, maka penjelasan selanjutnya adalah mengenai ruang lingkup dan jenis tahapan prosedur. Ruang lingkup prosedur terdapat pada apa saja jenis tahapan prosedur yang ada, menurut Mertawidjaja, 1979:9-10 jenis tahap prosedur yaitu :

- a) Perencanaan Prosedur : Hal ini menyangkut kreasi yang bersifat imajinatif dari serangkaian langkah-langkah procedural sebelum prosedur itu sendiri ditetapkan. Walaupun tidak biasa, jenis dari usaha perencanaan system dan prosedur ini tidak sering diketemukan sebagaimana jenis usaha yang diketemukan dibawah ini.
- b) Mempersiapkan Prosedur Secara Tertulis Untuk Proses Pekerjaan yang Sudah Berjalan: Apabila telah ditetapkan untuk mengurangi sebagian besar dari system dan prosedur yang digunakan didalam perusahaan, maka jenis upaya ini dapat digunakan, seringkali berhubungan dengan rangkaian dari jenis upaya yang dikemukakan dibawah ini.
- c) Mempersiapkan, Menertibkan dan Memelihara Buku Petunjuk Sistem dan Prosedur, dokumen-dokumen procedural diterbitkan secara tersendiri atau berupa rangkaian dalam bentuk buku pedoman. Karena system dan prosedur yang diterbitkan sering memerlukan perubahan, penghapusan atau penambahan, maka pekerjaan pemeliharaan diperlukan untuk menjaga agar sistem dan prosedur yang diterbitkan itu tetap dalam status berlaku, suatu status yang selalu mencerminkan akibat dari semua keputusan-keputusan procedural yang ditetapkan.

- d) Menilai, Menganalisa dan Mengembangkan Buku Pedoman Sistem dan Prosedur: Penelitian yang dilakukan terhadap sistem, seringkali dinamakan survey terhadap sistem dan prosedur, biasanya merupakan suatu proyek yang telah direncanakan dan dijadwalkan secara hati-hati untuk dipermasalahkan dan merupakan penelitian secara terperinci yang dilakukan terus atas prosedur yang telah ada.
- e) Membangun dan Menjalankan Pengawasan Sistem dan Prosedur: Jenis dari upaya ini menyangkut berbagai macam bentuk pengawasan. Hal ini dilakukan dengan jalan melakukan pengembangan yang terus menerus atas formulir, laporan dan pencatatan.
- f) Menciptakan Kesadaran Diantara Pejabat Perusahaan Mengenai Tanggapan Atas Sistem dan Prosedur yang Telah Berjalan, Diperkirakan atau Tentang Kekurangannya: Jenis dari usaha ini penting tidak hanya karena agar rancangan sistem dapat dijual dengan cepat namun sebagai tantangan yang bagi mereka memiliki tanggung jawab agar rancangan tersebut tetap hidup.
- g) Menciptakan Kemampuan Supervisi Garis dan Para Manajer Untuk Mengenal dan Melakukan Penyesuaian Atas Masalah Sistem dan Prosedur: Kemampuan setiap orang untuk diberi pendidikan untuk menjadi supervisor hampir selalu memiliki kemampuan yang berlainan didalam mempelajari dan menggunakan teknik-teknik dan prosedur yang sederhana untuk menilai, menganalisa dan mengembangkan sistem dan prosedur yang menjadi tanggung jawabnya. Pembinaan kecakapan atas

sistem yang paling diinginkan dan akan dapat disempurnakan melalui latihan dan melalui perencanaan yang dirancang agar kemampuan ini dapat dijalankan.

3. Pajak

a) Pengertian Pajak

Memahami seluruh aspek yang berkaitan dengan reklame tents tak terlepas juga dengan pajak. Pemasangan reklame di Kota Kediri pada tahap pengesahan tiaras terlebih dahulu membayar pajak, dan bentuk pengesahannya pun dengan adanya stiker bertuliskan lunar pajak reklame yang diterima oleh pemohon apabila telah memenuhi semua persyaratan yang terdapat di Badan Penanaman Modal Kota Kediri. Pemahaman tentang pajak tentu sangat diperlukan oleh pihak yang berkepentingan dengan pajak, tanpa terkecuali pihak swasta atau pemohon yang ingin memasang reklame. Di Indonesia pajak diatur dalam undang-undang nomor 6 tahun 1983 tentang ketentuan-ketentuan umum dan tata cara perpajakan. Menurut Rochmat Soemitro dalam Bohari (1984:33) Pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra prestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membiayai penggunaan umum. Maka berdasarkan pernyataan ahli diatas pajak tersebut juga telah diterapkan pada reklame. Hal ini tentu saja juga berkaitan dengan kepentingan pemerintah daerah dalam mencapai target pemasukan kas daerah yang nantinya dapat digunakan untuk kepentingan publik.

b) Fungsi Pajak

Penjelasan tentang pajak akan selalu berimplikasi terhadap aspek lain, salah satunya adalah fungsi pajak. Secara umum pajak berfungsi sebagai alat bagi pemerintah untuk mengumpulkan uang dari rakyat yang memiliki kepentingan dalam wajib pajak sehingga pemerintah mampu memenuhi kas Negara dan membiayai pengeluaran pemerintah. Namun demikian fungsi pajak tidak hanya itu, secara khusus pajak memiliki fungsi yang sangat penting terkait kehidupan berbangsa dan bernegara. Bohari (1984:76) menjelaskan tentang fungsi pajak secara khusus, fungsi pajak itu adalah

1) Fungsi Budgeter (Mengisi Kas Negara)

Pajak merupakan sumber penerimaan terbesar dalam keuangan negara. Pajak memegang peranan yang sangat penting dalam keuangan pemerintah yang disalurkan ke sektor pembangunan. Tabungan pemerintah tersebut diperoleh dari surplus penerimaan rutin/biasa setelah dikurangi dengan pengeluaran rutin biasa. Penerimaan rutin seperti: Pajak retribusi, bea dan cukai, hasil perusahaan Negara, denda dan sitaan. Mengetahui bahwa fungsi pajak sangat penting maka pembangunan hanya terlaksana apabila ditunjang dengan biaya yang cukup tersedia pada Kas Negara.

2) Fungsi Regulered (Fungsi Mengatur)

Fungsi mengatur ini berarti bahwa pajak dijadikan sebagai alat bagi pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu baik dalam bidang ekonomi, moneter, sosial, kultural (budaya) maupun dalam bidang politik, sebagai berikut :

- a) Dalam bidang ekonomi: Pemerintah memiliki hak dan wewenang dalam membuat kebijakan pajak terkait kepentingan pemerintah dalam menjaga kondisi ekonomi agar tetap baik dan pendapatan Kas Negara sesuai target. Kebijakan yang diambil misalnya: Pemerintah tidak menghendaki industri kecil kalah bersaing dengan industri luar negeri yang juga memproduksi barang didalam negeri, untuk mengantisipasi kebangkrutan industri dalam negeri maka menerapkan tarif yang tinggi kepada produk industri luar negeri. Maka dampak yang akan timbul adalah industri dalam negeri akan mampu bersaing dengan industri luar negeri.
- b) Dalam bidang moneter: pemerintah dalam hal ini juga memiliki hak dan kewajiban dalam mengatur moneter dalam negeri. Pengaturan tersebut dimaksudkan agar kebijakan fiskal yang diimplementasikan mampu mengakomodir kepentingan publik yang nantinya berdampak positif. Contohnya: keputusan presiden (keppres) No. 26 tahun 1984 yang memberikan kepada pemilik modal (uang) berupa "pengampunan" terhadap pengusutan fiskal seperti pembukaan wajib pajak tahun-tahun sebelumnya (lampu) tidak akan diusut lagi atau tidak diadakan penuntutan pidana. (Tax Amnesty)
- c) Dalam bidang sosial: Untuk menjaga keseimbangan sosial dalam masyarakat maka pajak dikenakan kepada masyarakat yang memiliki kemampuan finansial yang lebih tinggi dibandingkan masyarakat yang memiliki kemampuan finansial rendah. Hal ini untuk mengantisipasi adanya kesenjangan sosial dimasyarakat. Contoh: Pajak mobil mewah untuk

kalangan masyarakat kaya harus tinggi agar masyarakat tersebut memiliki beban pajak juga yang nantinya akan berdampak sosial yang balance.

- d) Dalam bidang kultural (budaya dan politik): Untuk menjaga budaya yang ada pada lapisan sosial maka pemerintah memiliki hak dan wewenang dalam mengatur pengenaan pajak rendah pada hal yang berkaitan dengan kebudayaan. Contoh: memberikan pengurangan atau pembebasan pajak kepada pengarang terhadap penghasilan yang mereka peroleh untuk menerbitkan buku lebih besar yang sangat berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan yang dapat dinikmati oleh masyarakat luas.

E. Penyelenggaraan Reklame di Kota Kediri.

Dewasa ini kehidupan modern manusia telah mengalami berbagai macam dinamika kebutuhan hidup yang sangat bervariasi maka tak heran banyak manusia memiliki banyak gaya hidup yang berbeda-beda sekarang. Gaya hidup konsumtif juga merupakan bagian dari gaya hidup yang modern karena terdapat banyak pilihan produk yang menjadikan masyarakat bisa memilih produk kebutuhan yang diinginkannya. Dalam memperkenalkan produknya masyarakat modern cenderung mengetahuinya melalui reklame. Menurut Peraturan Walikota Kediri Nomor 7 tahun 2013 pada pasal 1 menjelaskan bahwa reklame adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang bentuk dan corak ;;ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang, atau badan,c yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum. Reklame

menjadi sarana yang praktis dan strategis untuk masyarakat dalam mengetahui promosi produk yang dilakukan oleh pihak pengusaha karena reklame selalu ditempatkan ditempat umum seperti jalan, badan jalan dan gedung-gedung bertingkat. Untuk memfasilitasi pihak pengusaha dalam memasanag reklame, maka pihak pengusaha harus mengetahui dahulu regulasi yang ada sebagai pedoman pihak pengusaha dalam memasang reklame, pemerintah Kota Kediri dalam mengatur pemasangan reklame telah menyiapkan regulasi yang mengatur pemasangan reklame, regulasi tersebut tertuang dalam peraturan walikota Kediri nomor 7 tahun 2013 tentang penyelenggaraan reklame, yang didalamnya menyangkut terkait prosedur perizinan pemasangan reklame dan prosedur pemasangan reklame, yaitu :

1. Prosedur Perizinan Pemasangan Reklame

Idealnya prosedur pemasangan reklame harus terdapat perizinan yang didalamnya mampu memberikan pengaruh positif bagi pemerintah maupun pihak swasta. Menurut kamus besar bahasa Indonesia (1997) perizinan berkata dasar "izin" yang berarti pernyataan mengabulkan (tidak melarang dan sebagainya): persetujuan membolehkan. Dalam melaksanakan pemasangan reklame pemerintah Kota Kediri juga memiliki regulasi yang mengatur tentang prosedur perizinan pemasangan reklame, regulasi tersebut tertuang, dalam peraturan walikota nomor 7 tahun 2013 : pasal 5,6,7 tentang tata cara permohonan dan pemberian izin penyelenggaraan reklame sesuai dengan jenisnya, sebagai berikut :

- Pasal 5 tentang Tata Cara Permohonan dan Pemberian Izin Reklame Insidentil
 - a. Pemohon mengisi Formulir Permohonan dan SPTPD yang disediakan oleh Badan Penanaman Modal dengan dilampiri persyaratan yang terdiri atas :
 - 1. Fotokopi KTP dengan menunjukkan aslinya;
 - 2. Surat kuasa bermaterai cukup dari pemohon apabila pengajuan permohonan dikuasakan kepada orang lain;
 - 3. Surat persetujuan dari pemilik/yang menguasai persil dan dilampiri bukti kepemilikan/penguasaan atas tanah untuk reklame insidentil pada lokasi persil; Selanjutnya diserahkan kepada petugas Badan Penanaman Modal;
 - b. Badan Penanaman Modal menerima dan memeriksa kelengkapan Formulir Permohonan dan SPTPD dari pemohon, apabila tidak lengkap dikembalikan kepada pemohon dengan diberikan penjelasan;
 - c. Bagi penyelenggaraan reklame insidentils jenis kain, selebaran dan melekat, Badan Penanaman Modal sebagaimana dimaksud pada huruf b, sekaligus melakukan pemeriksaan atas materi reklame;
 - d. Badan Penanaman Modal meneliti kelengkapan berkas, membuat Nota Perhitungan Pajak Reklame dan menyerahkannya kepada pemohon;
 - e. Bendahara Pemungut menerima pembayaran Pajak Reklame dari pemohon atas dasar Nota Perhitungan Pajak Reklame dan menerbitkan Tanda Terima Pembayaran kepada pemohon;

f. Berdasarkan Tanda Terima Pembayaran yang ditunjukkan oleh pemohon, maka :

1. Badan Penanaman Modal melakukan pengesahan atas materi reklame;
2. Badan Penanaman Modal menyiapkan konsep Surat Izin Penyelenggaraan
3. Reklame untuk reklame insklentil jenis Baliho, Film, Udara, Suara dan Peragaan untuk ditandatangani Kepala Badan Penanaman Modal.

Selanjutnya Badan Penanaman Modal menyerahkan Surat Izin Penyelenggaraan Reklame kepada pemohon.

➤ Pasal 6 tentang Tata cara permohonan dan pemberian izin Penyelenggaraan Reklame Permanen Kecil Pemohon mengisi Formulir Permohonan dan SPTPD yang disediakan oleh Badan Penanaman Modal dengan dilampiri persyaratan yang terdiri atas :

1. Fotokopi KTP dengan menunjukkan aslinya;
2. Surat kuasa bermeterai cukup dari pemohon bila pengajuan permohonan dikuasakan pada orang lain;
3. Surat persetujuan dari pemilik/yang menguasai persil dan dilampiri bukti kepemilikan/penguasaan atas tanah atas Reklame Permanen pada lokasi Persil;
4. Izin dan/atau surat perjanjian sewa atas pemakaian aset daerah terhadap Reklame Permanen pada lokasi Bukan Persil;
5. Gambar konstruksi Reklame;

6. Sketsa titik lokasi penyelenggaraan reklame;
7. Fotokopi Izin Mendirikan Bangunan.
 - a. Badan Penanaman Modal menerima dan memeriksa kelengkapan Formulir Permohonan dan SPTPD dari pemohon, apabila tidak lengkap dikembalikan kepada pemohon dengan diberikan penjelasan dan apabila telah benar dan lengkap maka petugas membuat dan memberikan Tanda Terima Permohonan kepada pemohon;
 - b. Badan Penanaman Modal meneliti kelengkapan berkas, membuat Nota Perhitungan Pajak Reklame dan menyerahkannya kepada pemohon;
 - c. Bendahara Pemungut menerima pembayaran Pajak Reklame dari pemohon atas dasar Nota Perhitungan dan menerbitkan Tanda Terima Pembayaran kepada pemohon;
 - d. Berdasarkan Tanda Terima Pembayaran yang ditunjukkan oleh pemohon, maka Badan Penanaman Modal menyiapkan konsep Surat Izin Penyelenggaraan Reklame untuk ditandatangani Kepala Badan Penanaman Modal.

Selanjutnya Badan Penanaman Modal menyerahkan Surat Izin Penyelenggaraan Reklame kepada pemohon.

- Pasal 7 tentang Tata cara permohonan dan pemberian Izin Penyelenggaraan Reklame Permanen Besar Pemohon mengisi Formulir Permohonan dan SPTPD yang disediakan oleh Badan Penanaman Modal dengan dilampiri persyaratan yang terdiri atas :

1. Fotokopi KTP dengan menunjukkan aslinya;
2. Fotokopi Surat Tanda Daftar Biro Reklame;
3. Surat kuasa bermeterai cukup dari pemohon bila pengajuan permohonan dikuasakan kepada orang lain;
4. Sketsa titik lokasi penyelenggaraan reklame;
5. Desain dan tipologi reklame;
6. Foto terbaru rencana lokasi penyelenggaraan reklame berukuran 4R bertanggal dengan ketentuan :
 - a) Dibuat paling lama 7 (tujuh) hari sebelum tanggal permohonan;
 - b) Pemotretan diambil dari tiga arah dengan jarak 10 (sepuluh) meter yang menjelaskan kondisi atau gambaran tempat peletakan reklame yang dimohon;
 - c) Dilengkapi dengan foto lingkungan sekitarnya yang diambil dari dua arah yang berbeda.
7. Gambar rencana dan perhitungan konstruksi yang ditanda tangani oleh penanggung jawab struktur/konstruksi, kecuali untuk reklame menempel atau reklame tiang dengan ukuran luas bidang reklame sampai dengan 24 m^2 (delapan meter persegi) yang terdiri atas :
 - a) Gambar denah skala 1 : 100;
 - b) Gambar tampak depan, samping dan atas skala 1: 50;
 - c) Gambar potongan skala 1: 10 atau 1: 20;
 - d) Gambar detail rangka bidang reklame skala 1:10 atau 1:20;
 - e) Gambar detail pondasi atau pile skala 1:10 atau 1:20;

8. Fotokopi semua izin tahun/periode sebelumnya dengan menunjukkan aslinya (untuk perpanjangan izin) yang terdiri atas :

- a) Surat Izin Penyelenggaraan Reklame;
- b) Izin Mendirikan Bangunan;
- c) Surat perjanjian sewa pemakaian kekayaan daerah (khusus untuk reklame yang diselenggarakan di daerah/ruang milik jalan) sesuai dengan peraturan yang berlaku;

9. Surat persetujuan dari pemilik/yang menguasai persil dan dilampiri bukti kepemilikan/penguasaan atas tanah atas Reklame Permanen pada lokasi Persil;

10. Fotokopi Izin Mendirikan Bangunan atas Konstruksi Reklame dan/atau Izin Mendirikan Bangunan tempat reklame diselenggarakan;

Selanjutnya diserahkan kepada petugas Badan Penanaman Modal.

- a. Permohonan izin mendirikan reklame sebagaimana dimaksud pada huruf a harus mendapat rekomendasi dari Tim Teknis Reklame;
- b. Badan Penanaman Modal menerima dan memeriksa kelengkapan Formulir Permohonan dan SPTPD dari pemohon, apabila tidak lengkap dikembalikan kepada pemohon dengan diberikan penjelasan dan apabila benar dan lengkap maka petugas membuat Tanda Terima Permohonan untuk diserahkan kepada pemohon;
- c. Badan Penanaman Modal menerima berkas permohonan dan inenyelenggarakan rapat Tim Teknis Reklame dan mengirimkan Rekapitulasi Permohonan kepada Tim Teknis Reklame;

- d. Tim Teknis Reklame melakukan penelitian berkas dan/atau peninjauan lokasi, kemudian melakukan pengkajian dan memberikan rekomendasi atas penyelenggaraan reklame kepada Kepala Badan Penanaman Modal;
- e. Untuk reklame yang tidak disetujui, Badan Penanaman Modal menyampaikan surat pemberitahuan kepada pemohon dengan disertai alasan penolakan;
- f. Untuk reklame yang disetujui maka Badan Penanaman Modal membuat Nota Perhitungan Pajak Reklame, besar jaminan biaya bongkar dan retribusi/sewa dari masing-masing dinas dan disampaikan kepada pemohon melalui loket KPP;
- g. Pemohon membayar pajak dan retribusi/sewa ke rekening Kas Daerah melalui Bendahara Pemungut Badan Penanaman Modal;
- h. Badan Penanaman Modal membuat konsep Izin Penyelenggaraan Reklame untuk ditandatangani oleh Kepala Badan Penanaman Modal untuk diserahkan kepada pemohon;

2. Prosedur Pemasangan Reklame Di Kota Kediri

Mengetahui prosedur pemasangan reklame di Kota Kediri merupakan hal yang penting bagi pihak pemohon dalam hal ini adalah swasta. Regulasi merupakan hal yang penting yang harus diketahui serta digunakan oleh pihak pemohon pemasang reklame sebagai pedoman untuk memasang reklame. Pemerintah Kota Kediri memiliki regulasi yang mengatur tentang teknis pemasangan reklame, regulasi tersebut terdapat pada peraturan walikota nomor 7

tahun 2013 pasal 13 tentang tata cara pemasangan reklame, sebagai berikut :

- a. Pemasangan reklame harus memperhatikan aspek keindahan, kesopanan, kesusilaan, keamanan, dan ketertiban umum;
- b. Pemasangan reklame kain reiltang/spanduk pada panggung atau tiang spanduk yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dan tidak menutupi/membongkar spanduk lain yang terpasang dengan masa izin yang masih berlaku;
- c. Pemasangan reklame kain vertikal/banner/umbul-umbul pada tempat banner/umbul-umbul yang telah disediakan oleh Pemrintah Daerah dan tidak membongkar reklame kain vertikal lain yang terpasang dengan masa izin masih berlaku;
- d. Pemasangan reklame kain berjarak paling sedikit 50 (lima puluh) meter dari traffic light;
- e. Stiker/stempel izin pemasangan reklame harus terpasang pada reklame yang bersangkutan;
- f. Kerusakan dan semua akibat yang ditimbulkan atas pemasangan dan/atau pembongkaran reklame harus diperbaiki, ditanggung oleh dan atas biaya pemasang/pemilik reklame tersebut;
- g. Reklame yang sudah terpasang dapat dibongkar, apabila tempat tersebut diperlukan oleh Pemerintah Daerah atau untuk kepentingan umum/sosial dan biaya pembongkaran reklame teresebut menjadi tanggung jawab pemohon;
- h. Setelah masa berlaku pemasangan reklame habis maka wajib untuk dibongkar kecuali apabila diperpanjang masa berlakunya dengan

menyelesaikan terlebih dahulu segala persyaratan;

- i. Apabila dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah pemberian izin reklame materi reklame belum terpasang, maka izin penyelenggaraan reklame tersebut tidak berlaku;
- j. Segala bentuk pelanggaran atas ketentuan dalam pemasangan reklame akan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Regulasi mengenai penyelenggaraan reklame di Kota Kediri tersebut dibuat dengan tujuan agar pemasangan reklame di Kota Kediri dapat diatur agar sesuai dengan kehendak pemerintah Kota Kediri. Peraturan walikota nomor 7 tahun 2013 tentang penyelenggaraan reklame dibuat agar dapat dijadikan pedoman bagi pihak yang berkepentingan dalam melaksanakan pemasangan reklame di Kota Kediri.

