

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia terdiri atas beribu-ribu pulau yang tersebar dari Sabang hingga Merauke Indonesia terdiri atas 13.466 pulau. Luas keseluruhan pulau di Indonesia yaitu 1.904.569 km². Perbandingan luas perairan dan daratan yaitu 3:1. Selain itu, jumlah penduduk Indonesia saat ini mencapai 250 juta jiwa. Sebagian besar jumlah penduduk Indonesia didominasi oleh usia produktif dengan rata-rata usia antara 15-64 tahun sebesar 66.2%. Total keseluruhan penduduk usia produktif di Indonesia saat ini mencapai angka 161,3 juta jiwa dan tersebar di seluruh wilayah di Indonesia¹. Jumlah angkatan kerja di Indonesia saat ini terus bertambah setiap tahunnya dengan rata-rata tingkat pendidikan menengah atas (SMA). Peningkatan jumlah angkatan kerja ini terjadi pada kota-kota besar seperti Jakarta, Bandung, Medan dan Surabaya khususnya. Surabaya menjadi salah satu kota tujuan para pencari dikarenakan banyaknya kesempatan kerja yang ditawarkan di kota tersebut. Para pencari kerja tersebut tidak hanya berasal dari dalam kota saja, tetapi juga luar kota Surabaya.

Dari keseluruhan jumlah penduduk di Kota Surabaya, hampir 66% mayoritas penduduknya merupakan usia produktif dengan rata-rata usia yaitu 15-55 tahun. Sebagian besar bidang pekerjaan di kota Surabaya bergerak di bidang barang dan jasa. Untuk memudahkan proses kegiatan di bidang barang dan jasa

¹ <http://www.bappenas.go.id> diakses pada 15 April 2015 pukul 11.07 WIB

tersebut, maka digunakan suatu media promosi yang disebut iklan/reklame. Reklame merupakan media promosi dibidang jasa yang bertujuan untuk mempengaruhi atau menarik masyarakat dalam rangka membeli atau memperhatikan suatu produk tertentu. Reklame umumnya dibagi menjadi dua kategori yaitu reklame insidental (poster, baliho, selebaran dan lain-lain) dan reklame tetap/terbatas (megatron, papan reklame berukuran $>8m^2$, *billboard*, *videotron* dan sebagainya.). Jumlah titik reklame di kota Surabaya saat ini berjumlah kurang lebih 20 ribu titik lebih yang tersebar diseluruh kawasan dan wilayah kota Surabaya. Meskipun ketentuan penyelenggaraan reklame telah diatur sedemikian rupa dalam Perwalikota tersebut, tetapi pada kenyataannya masih banyak ditemukan sejumlah pelanggaran reklame di sepanjang jalan raya dan fasilitas umum lainnya. Jumlah pelanggaran reklame di kota Surabaya terus meningkat setiap tahunnya. Pelanggaran reklame tersebut tidak hanya terjadi di kota Surabaya saja, tetapi terjadi di kota-kota besar lainnya seperti Bandung, Jakarta, Denpasar dan sebagainya. Banyaknya kasus-kasus pelanggaran reklame tidak berizin hingga permasalahan mengenai pajak reklame di setiap daerah nampaknya selalu terjadi dan menimbulkan banyak pertanyaan mengenai fungsi pengawasan reklame yang dilakukan selama ini.

Salah satu contoh pelanggaran reklame terjadi di kota Bandung yaitu banyaknya sejumlah papan reklame yang berdiri dan dinilai mengurangi nilai estetika kota Bandung. Selain itu, dengan banyaknya jumlah pelanggaran reklame yang tidak terkendali dan tersebar di seluruh wilayah kota Bandung merupakan

suatu permasalahan kota yang menyalahi aturan Perda, seperti yang dijelaskan oleh anggota Komisi B DPRD Kota Bandung, Aan Andi Purnama berikut:

“Saat ini reklame di Bandung sudah semakin tidak terkendali, penyebaran lokasinya pun tumpang tindih selain mengganggu estetika tentu akan sulit mengawasinya. Ia menambahkan, bahwa permasalahan reklame di Kota Bandung banyak dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk mencari keuntungan pribadi dengan menghiraukan prosedur aturan sesuai Perda.”²

Disamping itu, adanya kasus pembiaran reklame liar yang tidak berizin dan menyalahi aturan juga terjadi di ibukota Jakarta, seperti yang diungkapkan oleh Elizabeth Ratu selaku Kasudin Penertiban dan Pengawasan Bangunan (P2B) Jakarta Pusat, berikut ini:

“Kami robohkan karena tidak ada izinnya. saya baru mengetahui adanya papan reklame tanpa izin ketika melakukan inventarisasi terhadap bangunan komersil di kawasan *White Area*. Setelah melakukan inventarisasi, ia menemukan papan reklame berukuran 10x5 meter yang ada di empat lokasi tersebut tidak memiliki izin.”³

Pelanggaran reklame tidak berizin tersebut tentunya berdampak langsung terhadap jumlah PAD yang berasal dari pajak reklame. Sehingga reklame tidak berizin yang dibiarkan selama bertahun-tahun tentunya merugikan jumlah pendapatan daerah. Banyaknya reklame bodong juga terjadi di kawasan Bandung, Denpasar. Hal tersebut mendapatkan perhatian khusus dari DPRD Bandung mengenai kesemrawutan reklame dan banyaknya reklame bodong di wilayah tersebut, seperti yang dikutip dari pendapat Anggota Komisi C DPRD Bandung, Alit Yandinata berikut:

² jabarprov.go.id diakses pada 9 Januari 2015 pukul 19.23 WIB

³ <http://www.metro.sindonews.com> diakses pada 9 Januari 2015 pukul 20.04 WIB

“Menurut Alit Yandinata, Dispenda sudah mengakui adanya reklame bodong. Kalau instansi terkait dalam hal ini Dispenda selaku penampung pajak reklame sudah menyatakan ada reklame illegal, ya harus segera ditindak tegas. Atas masalah ini Satpol PP sudah secara otomatis bisa mengambil langkah tegas. Ia menambahkan bahwa adanya reklame bodong seperti itu berarti si pemasang reklame sudah tidak bisa diatur. Tentunya pemerintah tidak perlu menunggu terlalu lama untuk mengeksekusinya. Apalagi ulah pelanggar ini berpotensi menghilangkan pendapat daerah. ia juga menambahkan agar Dispenda jangan saling lempar tanggung jawab, karena semua instansi telah memiliki kewenangan yang jelas.”⁴

Dari berbagai kasus pelanggaran dan permasalahan mengenai reklame tidak berizin, reklame liar, penataan reklame yang tidak sesuai Perda dan sebagainya menjadikan suatu indikasi mengenai fungsi pengawasan reklame yang perlu dipertanyakan. Dengan banyaknya pelanggaran tersebut, tentu menimbulkan banyak dugaan mengenai efektifitas pengawasan perizinan reklame yang dilakukan selama ini. Kasus pelanggaran reklame saat ini banyak juga ditemui di kota-kota besar lainnya, salah satunya yaitu Surabaya. Dengan banyaknya jumlah perizinan reklame yang diajukan setiap tahunnya tentunya perlu ditelusuri lebih lagi mengenai pengawasan reklame yang dilakukan. Hal ini agar tidak menimbulkan kasus penertiban reklame yang terkesan tebang pilih seperti yang diungkapkan oleh Armudji, anggota Komisi C DPRD Kota Surabaya

“Menurut Armudji, dirinya seringkali menyoroti kinerja Satpol PP sebagai aparat menegakkan perda ini yang hanya tebang pilih bertindak tegas pada kalangan orang kecil saja, namun setengah hati bila menertibkan reklame liar. Reklame liar telah dibiarkan oleh Pemkot. Hal ini yang perlu ditindak tegas karena dari penyimpangan reklame itu telah merugikan...”⁵

⁴ <http://www.denpostnews.com> diakses pada 12 Januari 2015 pukul 20.23 WIB

⁵ <http://www.surabayapagi.com> diakses pada 1 Februari 2015 pukul 21.30 WIB

Banyaknya permasalahan mengenai penyimpangan reklame terutama dari segi perizinannya, menyebabkan banyaknya pendapat terutama dari t anggota komisi C DPRD Surabaya lainnya menilai bahwa kinerja Pemkot Surabaya dalam menangani pelanggaran reklame tidak berizin masih tidak konsisten.

“Menurut Reni Astuti selaku anggota komisi C lainnya sangat menyayangkan dengan kinerja Pemkot Surabaya yang tidak konsisten dalam melakukan *control* serta pengawasan reklame. Ia menambahkan bahwa terlihat ada suasana kurang konsisten dari pemkot, kalau ada sorotan Pemkot baru bergerak namun jika dibiarkan saja tidak adanya respon atau inisiatif dari instansi terkait.”⁶

Maraknya kasus pelanggaran reklame tidak berizin tersebut juga dipengaruhi oleh kinerja pengawasan reklame oleh dinas-dinas terkait. Sehingga apabila masih banyaknya pelanggaran reklame yang terjadi, maka perlu dipertanyakan bagaimana efektifitas pengawasan reklame yang selama ini dilakukan. Timbulnya prasangka mengenai prosedur perizinan reklame yang dengan mudah didapatkan, menimbulkan kesan negatif bahwa adanya dugaan izin reklame yang diobral sedemikian rupa seperti yang diungkap oleh Ketua Komisi C DPRD Surabaya, Sachiroel Alim berikut ini:

“Izin usaha pendirian papan reklame jenis *videotron* terkesan diobral dan tidak efektif dalam pengawasannya. Menurut saya, ratusan izin reklame sudah dikelarkan namun seperti diobral. Hal ini terbukti sebagian besar telah dipasang dihampir sudut kota. Begitu pemilik reklame mengajukan langsung saja dikeluarkan izinnya. Padahal, Birokrasi semacam itu kan tidak bagus.”⁷

Menurut Transparansi Reformasi Indonesia (TRI) selaku LSM yang menyoroti kinerja pengawasan reklame, menyatakan bahwa mangraknya reklame

⁶ <http://www.suarapubliknews.net> diakses pada 2 Januari 2015 pukul 18.40 WIB

⁷ *ibid*

liar tersebut menimbulkan dugaan adanya konspirasi Pemkot Surabaya dengan instansi terkait dengan pengusaha reklame. sehingga hal ini merupakan tanggungjawab dari kepolisian dan kejaksaan.⁸ Banyaknya permasalahan izin reklame di kota Surabaya menunjukkan salah satu indikator yang mempertanyakan bagaimana kinerja tim reklame dalam melakukan pengawasan reklame. Permasalahan kinerja tim reklame yang kurang tegas dalam menindaklanjuti penertiban reklame liar dan pelanggaran reklame lainnya, mendapatkan sorotan dan perhatian khusus dari anggota komisi C DPRD Kota Surabaya dalam mengawasi kinerja tim reklame dalam permasalahan izin reklame. Sehingga dengan banyaknya pelanggaran izin reklame tersebut, dapat menimbulkan dugaan bahwa kinerja tim reklame tidak efektif dalam melakukan pengawasan. Hal tersebut kemudian berdampak pada jumlah pelanggaran reklame yang semakin meningkat tiap tahunnya.

Penilaian kinerja tim reklame yang terkesan tidak tegas dan tidak serius dalam menangani permasalahan izin reklame, seperti pada kasus pemasangan reklame yang terletak didepan gedung Grahadi dan di seberang depan gedung DPRD menunjukkan penerapan regulasi reklame tidak serius seperti yang diungkapkan oleh anggota DPRD seperti berikut:

“Menurut Alim, dalam hal penerapan regulasi reklame, tim reklame terkesan tidak serius dan tidak tegas. Ada kesan tidak tegas dari tim reklame. sedangkan menurut wakil Ketua Komisi C DPRD Kota Surabaya, Simon Lekatompessy berargumen bahwa pemkot selalu menolak pengajuan reklame atas dasar nilai estetika, namun disisi lain pemkot mengeluarkan izin yang justru estetikanya tidak beraturan. Ia juga

⁸ <http://www.surabayapagi.com> diakses pada 10 Januari 2015 pukul 18.30 WIB

meminta Satpol PP tidak lamban dalam membongkar sejumlah titik reklame bermasalah.”⁹

Dari kutipan artikel berita diatas menunjukkan dugaan pengawasan reklame yang buruk dan ketidaktegasan Pemkot serta dinas-dinas terkait dalam melakukan pengawasan izin reklame khususnya, masih menjadi permasalahan bagi anggota DPRD yang menilai kinerja tim reklame masih buruk sehingga kesimpangsiuran mengenai izin reklame masih saja terjadi di kota Surabaya. Kasus pelanggaran reklame tak berizin juga terjadi pada pemasangan reklame pada salah satu bangunan cagar budaya yaitu *viaduct* di jalan Kertajaya, Surabaya. Sehingga hal tersebut menimbulkan kesimpangsiuran mengenai perizinan yang diberikan seperti pendapat anggota DPRD Kota Surabaya berikut ini:

“Menurut Ketua Komisi C DPRD Surabaya, Simon Lekatompessy mengatakan bahwa pihaknya menilai kinerja tim reklame telah melanggar aturan, karena titik-titik atau tempat yang semestinya tidak boleh dipakai atau dipasang reklame, namun justru dipasang. Salah satunya tempat atau titik yang tidak boleh dipasang reklame tersebut yakni kawasan cagar budaya. Namun, faktanya salah satu cagar budaya yakni *viaduct* Kertajaya dipasang reklame. kemudian kala jaman Walikota Bambang DH, tidak boleh dipasang reklame *viaduct* Kertajaya, tetapi sekarang pemasangan reklame justru diperbolehkan.”¹⁰

Sedangkan menurut pendapat anggota Tim Reklame yaitu Aly Murtadlo menyatakan bahwa belum adanya ketentuan baru mengenai titik yang dapat dipasang reklame, khususnya pada bangunan cagar budaya. Sehingga masalah penertiban reklame masih simpang siur seperti pada kutipan dibawah ini.

⁹ <http://www.antarajatim.com> diakses pada 11 Februari 2015 pukul 18.06 WIB

¹⁰ Ridwan. *Reklame Viaduct Bermasalah*. Harian Jawa Pos, 10 Juni 2014. Hal 29

“Menurut Aly Murtadlo, anggota tim reklame Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang (DCKTR) Surabaya menyatakan bahwa memang boleh, reklame ada di Jalan Kertajaya. Koridornya saja. Titiknya mana, memang belum ada ketentuan.”¹¹

Selanjutnya, pendapat mengenai perizinan reklame yang terpasang di lokasi *viaduct* tersebut disampaikan oleh Ruben selaku perwakilan Dishub Kota Surabaya sebagai berikut:

“Menurut Ruben selaku perwakilan Dishub menyatakan bahwa untuk di viaduk memang diperbolehkan dipasang reklame. hal ini disebabkan karena sesuai atau mengacu kepada SK Penataan Penyelenggaraan Reklame. Ia menambahkan bahwa Dishub menyesuaikan dengan SK Penataan Penyelenggaraan Reklame.”¹²

Munculnya pelanggaran reklame tidak berizin dan tindak lanjut pelanggaran reklame yang masih kurang tegas, diduga disebabkan oleh kinerja pengawasan tim reklame yang masih belum efektif. Hal ini juga menyebabkan adanya kesimpangsiuran izin reklame, seperti pada kasus izin reklame *viaduct* diatas. Dugaan ketidakefektifan pengawasan reklame ini semakin menguat dengan banyaknya peningkatan jumlah pelanggaran reklame tak berizin yang meningkat tiap tahunnya. Permasalahan izin reklame merupakan hal yang serius dan patut mendapatkan perhatian khusus dikarena izin reklame tersebut erat kaitannya dengan jumlah pajak reklame yang merupakan salah satu sumber PAD Kota Surabaya. Sedangkan menurut Irvan Widyanto selaku KaSatpol PP Kota Surabaya yang bertugas sebagai aparat penertiban reklame menyatakan bahwa sebagian besar pelanggaran reklame dilapangan yang paling utama disebabkan pelanggaran

¹¹ *Ibid*

¹² <http://www.korannusantara.com> diakses pada 4 Maret 2015 pukul 19.30 WIB

ukuran dan penempatan reklame serta izin reklame.¹³ Target penertiban reklame yang dilakukan juga semakin bertambah setiap tahunnya seperti berikut:

“Menurut Kepala Satpol PP Kota Surabaya, Irvan Widyanto mengatakan, akhir bulan ini dipastikan 1000 reklame lainnya akan ditertibkan. Lantaran pendirian reklame tersebut telah melebihi sepadan garis bangunan dan menjorok ke jalan. Hal ini membahayakan pengendara dan pejalan kaki yang melintas di pedestrian. Ia juga menambahkan bahwa sepanjang tahun ini, Satpol PP Surabaya menargetkan 5000 sekian tapi penertibannya sudah mencapai 4600 reklame.”¹⁴

Dugaan mengenai pungutan liar (pungli) dalam proses perizinan reklame juga diselidiki oleh Ombudsman Jawa Timur selaku pihak yang mengawasi kinerja Tim Reklame Kota Surabaya. Adanya investigasi mengenai pungli tersebut disampaikan oleh Kepala Ombudsman Jatim berikut ini:

“Kepala Ombudsman RI (ORI), Danang Girindrawardana mengumumkan bahwa pihaknya menemukan tindak pungutan liar (pungli) dalam rantai birokrasi di Surabaya. Hasil itu merupakan investigasi ORI Jawa Timur yang mendokumentasikan dalam sebuah video. Pada rekaman tersebut juga memperlihatkan pegawai perempuan mengenakan baju KORPRI yang menyebutkan secara jelas nominal rupiah yang harus dibayarkan peminta izin. terdapat pula rekaman pegawai negeri sipil (PNS) yang bisa menjanjikan pengurusan izin dalam waktu cepat tetapi diadakan pertemuan diluar kantor dinas terkait. Ia juga menambahkan ada seorang PNS dilingkungan UPTSA dan Dinas Cipta Karya Tata Ruang yang turut serta. Selanjutnya menurut anggota DPRD Komisi A, Herlina Harsono Njoto mengungkapkan bahwa pihaknya saat ini tengah menelusuri dugaan pungutan perizinan dilingkungan pemkot yaitu dugaan tarikan pemberian izin reklame”¹⁵

Adanya kesimpangsiuran pemberian izin reklame yang diberikan Pemkot terhadap salah satu perusahaan biro iklan ternama, juga sempat menjadi polemik. Hal ini dikarenakan adanya ketidakpastian penerbitan izin reklame *videotron* yang

¹³ m.detik.com diakses pada 10 Februari 2015 pukul 18.10 WIB

¹⁴ <http://www.surabayanews.co.id> diakses pada 20 November 2014 pukul 11.24 WIB

¹⁵ ombudsman.go.id diakses pada 16 Mei 2015 pukul 19.11 WIB

diberikan, padahal biro reklame terkait telah mengurus izin reklamenya sejak lama namun tidak diterbitkan segera. Sehingga, hal tersebut dikeluhkan oleh pemilik biro reklame kepada Ombudsman selaku instansi pengawas pelayanan public.

“Menurut Dr.Ibnu Tricahyo selaku perwakilan dari Ombudsman Jatim mengatakan bahwa perselisihan antara Pemkot Surabaya dengan PT.Warna-Warni Advertising (PT WWA) terkait reklame videotron Jembatan Penyebrangan Orang (JPO) di Jalan Embong Malang, membuat Ombudsman pusat turun tangan. Hal ini dikarenakan adanya keluhan dari PT. WWA dikarenakan perusahaan tersebut merasa sudah mengajukan permohonan perizinan, tapi sampai sekarang belum ada realisasi mengenai izin tersebut.”¹⁶

Kasus ketidakjelasan mengenai perizinan reklame tersebut menyebabkan adanya dugaan dan kecurigaan mengenai perizinan reklame. Hal ini menimbulkan banyaknya pertanyaan mengenai efektifitas pengawasan izin reklame yang dilakukan, sehingga menimbulkan banyaknya keluhan dari masyarakat yang telah mengurus izin reklame tetapi izin reklame tersebut masih tidak jelas prosesnya dan penerbitannya. Dengan banyaknya keluhan masyarakat mengenai perizinan reklame yang diajukan, maka perlu dipertanyakan kinerja maupun efektifitas dinas terkait. Sehingga dengan adanya kasus ketidakjelasan izin reklame tersebut, dapat menimbulkan persepsi negatif dari masyarakat jika tidak segera diatasi dengan baik.

Pada dasarnya, penyelenggaraan dan penataan reklame serta pajak reklame di kota Surabaya telah diatur dalam berbagai Perda, antara lain:

¹⁶ *ibid*

1. Perwalikota Surabaya No. 85 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Reklame.
2. Perda Kota Surabaya No.8 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaran Reklame dan Pajak Reklame.
3. Perwalikota Surabaya No.14 Tahun 2009 Tentang Penetapan Nilai Jual Obyek Pajak Reklame, Nilai Strategis Penyelenggaraan Reklame dan Perhitungan Pajak Reklame.
4. Perwalikota Surabaya No.70 Tahun 2010 Tentang Perhitungan Nilai Sewa Reklame.
5. Perwalikota Surabaya No.71 Tahun 2010 Tentang Perhitungan Nilai Sewa Reklame Terbatas Pada Kawasan Khusus di Kota Surabaya.
6. Perwalikota Surabaya No.1 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Perwalikota Surabaya No. 85 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Reklame.
7. Perwalikota Surabaya No. 79 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Reklame.
8. Perwalikota Surabaya No.76 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya No. 79 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Reklame.

Pelanggaran reklame tidak berizin saat ini, dapat dengan mudah kita temui hampir di sepanjang jalan raya dan kawasan umum di kota Surabaya. Pelanggaran reklame tak berizin biasanya dapat dengan mudah ditemui pada sejumlah tanda

silang merah yang menempel pada reklame-reklame yang melanggar. Tanda silang tersebut diberikan sebagai bentuk peringatan terhadap pelanggaran reklame tetap/terbatas, agar si pemilik reklame segera mengurus pelanggaran tersebut di dinas terkait. Tanda silang pada reklame yang melanggar dibedakan menjadi dua jenis yaitu, tanda silang merah dan silang biru. Tanda silang merah digunakan sebagai bentuk peringatan bahwa reklame tersebut tidak berizin. Sedangkan, tanda silang biru digunakan sebagai tanda bahwa reklame tersebut belum melunasi pembayaran pajaknya.. Banyaknya pelanggaran reklame tidak berizin merugikan negara dan berdampak pada penurunan jumlah pendapatan asli daerah (PAD) Kota Surabaya. Jumlah PAD pada tahun 2013 mengalami penurunan yaitu sebesar 3 milyar rupiah dibandingkan pada tahun sebelumnya, seperti yang tertera pada tabel dibawah berikut:¹⁷

Tabel I.1

Penerimaan Asli Daerah Kota Surabaya Berdasarkan Pajak Reklame:

Tahun	Jumlah Pendapatan Pajak Reklame
2007	Rp 45,8 Milyar
2008	Rp 51,9 Milyar
2009	Rp 75,6 Milyar
2010	Rp 98,7 Milyar
2011	Rp 90,2 Milyar
2012	Rp 117,6 Milyar
2013	Rp 114,6 Milyar

Sumber: Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya

Berdasarkan tabel diatas, menunjukkan bahwa jumlah PAD pada tahun 2013 yaitu 114,6 milyar. Jumlah PAD 2013 menurun drastis jika dibandingkan

¹⁷ <http://www.surabayapagi.com> diakses pada 30 September 2014 pukul 19.15 WIB

dengan tahun sebelumnya yang mencapai angka 117,6 milyar. Penurunan jumlah PAD pajak reklame tersebut disebabkan oleh lemahnya pengawasan reklame yang dilakukan, sehingga jumlah pelanggaran reklame tidak berizin terus meningkat setiap tahunnya. Penurunan jumlah PAD tersebut tentunya menyebabkan kerugian pendapatan daerah. dengan adanya penurunan pajak reklame tersebut, Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Surabaya (DPPK) juga sering mendapatkan kritikan dari masyarakat mengenai tarif pajak reklame yang naik, tetapi pendapatannya menurun seperti yang disampaikan oleh berikut:

“Menurut Suhartoyo selaku Kepala DPPK Surabaya menyatakan bahwa hal tersebut merupakan kewenangan sepenuhnya dari Walikota. Kami hanya menjalankan saja. Ia juga menambahkan bahwa selama ini DPPK selalu dikritik masyarakat karena pengaturan reklame yang tidak beraturan. Khususnya reklame besar. Kalau ada yang ambruk, semua angkat tangan.”¹⁸

Dengan kutipan artikel diatas, semakin menguatkan dugaan mengenai efektifitas pengawasan reklame terutama pada saat reklame roboh dan reklame tak berizin yang merugikan banyak pihak khususnya masyarakat. Banyaknya kasus pelanggaran reklame tak berizin, menimbulkan juga dugaan mengenai kinerja dinas-dinas Tim Reklame. Sehingga hal tersebut perlu dipertanyakan mengenai pengawasan reklame saat ini. Sedangkan, menurut anggota DPRD Surabaya, mengungkapkan bahwa persoalan dalam penagihan pajak reklame tersebut tidak pernah berubah. Ia juga menyatakan bahwa Pemkot seharusnya bisa menyelesaikan persoalan pajak reklame. Ia juga mengungkapkan bahwa adanya dugaan mengenai banyaknya pelanggaran reklame yang lebih besar lagi daripada

¹⁸ <http://www.detik.com> diakses pada 7 Maret 2015 pukul 21.10 WIB

yang sudah terdata. Herlina juga berpendapat bahwa Pemkot kurang tegas dalam menghadapi pengusaha reklame.¹⁹ Selanjutnya, bentuk-bentuk pelanggaran reklame yang terjadi di kota Surabaya diringkas dalam bentuk tabel dibawah berikut.²⁰



¹⁹ <http://www.jawapos.com> diakses pada 17 Januari 2015 pukul 20.10 WIB

²⁰ dkctr.surabaya.go.id diakses pada 21 Oktober 2014 pukul 18.06 WIB

Tabel I.2
Bentuk-bentuk Pelanggaran Reklame di Kota Surabaya Tahun 2013-2014:

JENIS PELANGGARAN	UKURAN REKLAME			Telah Dibongkar
	Dibawah 8m ²	Diatas 8m ²	Lain-lain	
Tidak Berizin	4.374	2.977	6.228	13.579
Tidak Berizin&Ukuran Reklame Tidak Sesuai Ketentuan Penataan	-	410	-	410
Tidak berizin (ada permohonan tp tdk menyelesaikan kewajiban pembayaran& retribusi)	-	685	-	685
Tidak Berizin dan terkena rencana frontage sisi Barat	-	135	-	135
Tidak Berizin (Ada Permohonan tetapi ditolak Tim Reklame)	-	118	-	118
Belum Memiliki Izin dan Tidak Sesuai Rekom Tim Reklame	-	122	-	122
Bidang Reklame Menjorok Ke Badan Jalan	285	-	191	476
Bidang reklame menjorok Garis Sempadan Pagar (GSP)	128	404	-	532
SIPR Berakhir	476	2.857	477	3.810
Telah berakhir Masa Berlakunya	-	-	142	142
Total				19.989

Sumber: Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya

Tabel diatas menunjukkan jumlah pelanggaran reklame sebagian besar disebabkan oleh banyaknya reklame yang tidak memiliki izin, yaitu kurang lebih hampir 15 ribu reklame. Penyebab reklame tidak berizin antara lain reklame di tolak, reklame tidak sesuai ketentuan, belum menyelesaikan pembayaran pajak reklame dan lain-lainnya. Reklame tidak berizin yang paling banyak melanggar

adalah jenis reklame insidental. Sedangkan reklame tetap dan terbatas yang melanggar sebanyak 10 ribu lebih titik reklame. Banyaknya pelanggaran reklame dari tahun ke tahun disebabkan minimnya pengawasan reklame yang dilakukan, sehingga banyak sekali reklame yang ditertibkan. Tingkat pelanggaran reklame tersebut kemudian disajikan dalam bentuk tabel jumlah penertiban reklame yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Surabaya pada tahun 2012 hingga tahun 2014 dibawah ini:

Tabel I.3
Jumlah Penertiban Reklame di Kota Surabaya:

Tahun	Jumlah Tercapai	Tingkat Capaian
2012	13.482	100,25%
2013	16.925	110,08%
2014	19.989	118,10%

Sumber: Satpol PP Kota Surabaya

Berdasarkan tabel diatas, jumlah penertiban reklame terus meningkat setiap tahunnya. Jumlah tingkat capaian penertiban reklame juga meningkat. Hal ini dapat dilihat dari capaian jumlah reklame yang ditertibkan pada tahun 2012 yaitu sebanyak 13.482 titik reklame yang telah dibongkar. Pada tahun 2013 jumlah reklame yang ditertibkan oleh Satpol PP juga meningkat yaitu sebanyak 16.925 titik reklame. Sedangkan pada 2014, jumlah target penertiban reklame telah mencapai jumlah hampir 20 ribu titik reklame yaitu sebesar 19.989 reklame.

Peningkatan jumlah pelanggaran reklame tak berizin di Kota Surabaya masih saja terjadi setiap tahunnya. Jumlah reklame tak berizin yang ditertibkan menimbulkan adanya dugaan dan persepsi mengenai efektifitas perizinan reklame yang dikeluarkan dinas terkait. Dengan banyaknya jumlah pelanggaran reklame tersebut, maka menimbulkan keingintahuan mengenai fungsi pengawasan reklame yang dilakukan selama ini. Sebagian besar pelanggaran reklame di Surabaya yaitu disebabkan banyaknya reklame insidentil dan reklame tetap/terbatas yang tidak memiliki izin. Hal ini ditunjukkan pada data tabel penertiban reklame dibawah berikut.²¹

Tabel I.4

Jenis Reklame yang Ditertibkan Satpol PP Kota Surabaya:

Tahun	Reklame Insidentil	Reklame Tetap/Terbatas	Jumlah
2012	3.100	10.382	13.482
2013	10.933	5.992	16.925
2014	15.865	4.124	19.989

Sumber: Satpol PP Kota Surabaya

Berdasarkan data penertiban reklame diatas, dapat disimpulkan bahwa jenis reklame yang melanggar setiap tahunnya adalah reklame insidentil. Pada tahun 2013 hingga 2014 dapat dilihat bahwa peningkatan pelanggaran reklame insidentil terus bertambah dengan jumlah pelanggaran terbanyak pada tahun 2014 yaitu 15.865 pelanggaran. Sedangkan pelanggaran reklame tetap/terbatas terbesar

²¹ satpolpp.surabaya.go.id diakses pada 13 Januari 2015 pukul 12.10 WIB

barada pada tahun 2012 yaitu sebanyak 10.382 titik reklame. Hal ini menguatkan dugaan mengenai bagaimana efektifitas pengawasan reklame yang dilakukan selama ini sehingga menimbulkan banyaknya pelanggaran dan permasalahan reklame di Kota Surabaya.

Oleh karena itu, berdasarkan banyaknya kasus dan permasalahan reklame terutama reklame tidak berizin. Pada penelitian ini, peneliti ingin menggambarkan bagaimana efektifitas pengawasan perizinan reklame yang dilakukan selama ini. Peneliti juga membandingkan penelitian ini melalui sebuah literatur jurnal penelitian mengenai penanganan reklame di kota London, Inggris sebagai referensi penelitian. Apabila di kota Surabaya terdapat bermacam-macam jenis reklame pada satu titik tertentu, maka berbeda dengan kota London yang memiliki regulasi bahwa setiap reklame yang didirikan harus disesuaikan dengan kawasan dimana reklame tersebut berada. Contohnya pada kawasan Taman Nasional (*National Park*) di London, maka reklame didirikan harus memiliki tema yang berkaitan dengan Taman Nasional tersebut sehingga memudahkan pengawasannya serta penataan reklame di London mengutamakan prinsip “*amenity*” (sikap ramah-tamah) dan “*public safety*” (keselamatan publik).²²

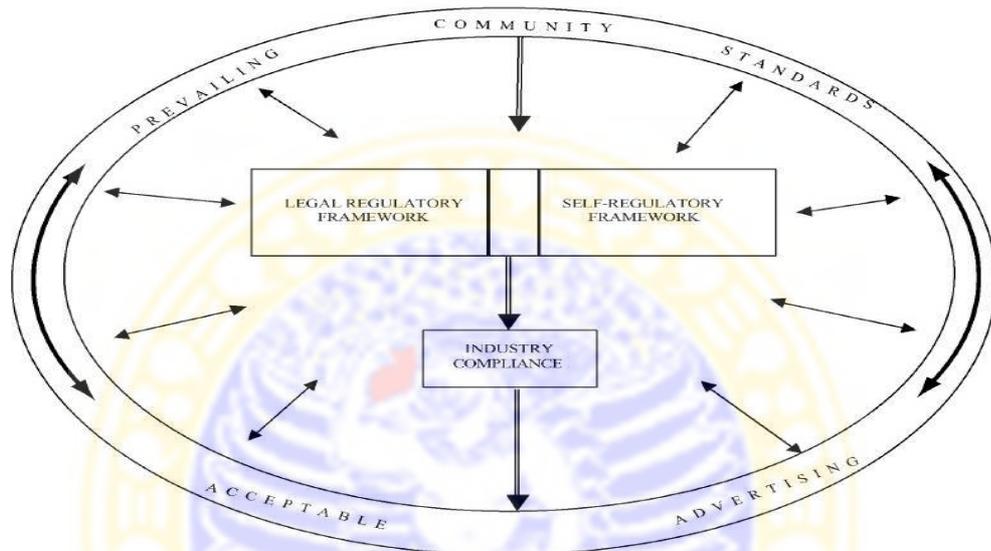
Selain itu, menurut jurnal yang ditulis oleh Harker mengemukakan konsep atau model reklame yang dapat diterima dan diterapkan dalam analisis regulasi

²² Banks, Michelle. 2007. *Town and Country Planning (Control of Advertisements) (England) Regulations 2007*. London: The Stationery Office hal.8-10

reklame pada media tradisional. Konsep reklame harus memenuhi setidaknya beberapa area seperti yang ada pada gambar dibawah ini:²³

Gambar 1.1.

Model *Acceptable Advertising*



Berdasarkan gambar diatas, reklame harus memenuhi standar masyarakat yang berlaku (*prevailing community standards*) sebagai sistem regulasi reklame, termasuk dalam penanganan keluhan masyarakat. Sehingga, masyarakat diposisikan sebagai pihak yang mengajukan keluhan dan anggota penanganan keluhan. Reklame juga harus memenuhi aturan hukum dan peraturan lainnya sebagai pelindung dari masyarakat yang menolak reklame dan pihak-pihak penegak hukum. Hal tersebut dikarenakan alasan sebagai berikut:

²³ Harker, Debra & Michael Harker.2002. *Responsibility for Regulating Online Advertising in Australia: An Exploratory Discussion*. Electronic Markets Volume 12 (2): 135-144

- a. Pertama, penerapan regulasi dan aturan mengenai reklame akan dilakukan secara beragam pada area tertentu sebagai perbaikan reklame yang dapat diterima pada level negara.
- b. Kedua, fungsi agen regulasi atau badan-badan penegak hukum adalah untuk melengkapi undang-undang melalui implementasi peraturan tersebut.

Kerangka aturan reklame sendiri (*the self-regulatory framework*) merupakan variabel *input* dari berbagai regulasi mengenai reklame sebagai proses control pemerintah dengan menganalisis regulasinya sendiri dalam berbagai negara yang dapat dievaluasi pada beberapa derajat efektifitas seperti skema yang digunakan, berpedoman pada riset, dan sebagainya. Penyesuaian terhadap sektor industri merupakan hal penting dalam regulasi reklame, jika tidak demikian maka program tersebut dinilai tidak berfungsi. Tercapainya penyesuaian tersebut didapatkan melalui sanksi seperti adanya tuntutan hukum dalam lingkungan ekstrim dan insentif finansial untuk memenuhi aturan hukum. Jadi dapat disimpulkan, bahwa penyelenggaraan reklame harus menyesuaikan dengan aturan hukum yang berlaku, legitimasi dari masyarakat dan mengacu pada sektor industri.

Penelitian ini mengacu pada Perwalikota Surabaya Nomor 76 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 79 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Reklame. Penelitian ini juga merujuk pada

dua penelitian sebelumnya oleh Pandu Widodo dan Fitriyah Nur Aini sebagai berikut:

- a. Penelitian yang dilakukan oleh Pandu Widodo berjudul Pengaruh Tingkat Pengawasan Internal dan Komitmen Aparat Terhadap Tingkat Kinerja Pemungutan Pajak Reklame di Kota Surabaya. Tipe penelitian yang digunakan yaitu Kuantitatif Eksplanatif. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik kuesioner. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui ada tidaknya pengaruh antara tingkat pengawasan internal dan komitmen aparat terhadap tingkat kinerja pemungutan pajak reklame serta jika terdapat pengaruh, maka mengetahui seberapa besar pengaruh tingkat pengawasan internal dan komitmen aparat terhadap tingkat kinerja pemungutan pajak reklame. Hasil kesimpulan pada penelitian ini adalah kemampuan variabel bebas (tingkat pengawasan internal dan tingkat komitmen aparat) memberikan pengaruh positif dan signifikan terhadap variabel terikat (kinerja pemungutan pajak reklame). Hasil penghitungan statistik yang diperoleh adalah tingkat pengawasan internal dan tingkat komitmen aparat menyumbang persentase sebesar 61,9%. Sedangkan sisanya yaitu 39,1% dipengaruhi oleh variabel lainnya.
- b. Penelitian yang dilakukan oleh Fitriyah Nur Aini berjudul Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Reklame (Studi Deskriptif Tentang Penyelenggaraan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya

No.8 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Reklame dan Pajak Reklame serta Peraturan Walikota Surabaya Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 85 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Reklame. Penelitian ini menggunakan tipe penelitian Kualitatif Deskriptif. Teknik pengumpulan data penelitian ini menggunakan wawancara, observasi dan dokumentasi. Tujuan penelitian ini antara lain menggambarkan prosedur penyelenggaraan reklame di kota Surabaya, menggambarkan prosedur penertiban reklame bermasalah di kota Surabaya dan menggambarkan tindakan penertiban yang dilakukan aparat pemerintah terkait dengan pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan reklame di kota Surabaya. Hasil kesimpulan penelitian ini yaitu pelaksanaan Perda Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2011 belum berjalan dengan baik bila dilihat dari sisi penataan, penertiban, dan pembongkaran reklame, sampai pajak reklame. Selanjutnya, komunikasi antara DCKTR Surabaya, DPPK Surabaya, Dinas PU, Dishub, DKP Surabaya dan Satpol PP Kota Surabaya berjalan baik. Akan tetapi, permasalahan reklame menjadi pemberitaan di media massa dan *online*, sehingga terkesan hanya ketidaktahuan dan saling lempar tanggungjawab. Dari segi struktur birokrasi terkait, penyelenggaraan reklame sudah baik. Hal ini dapat dilihat dari pelaksanaan tugas masing-masing instansi terkait. Sedangkan Sumber Daya Manusia yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan

penyelenggaraan reklame di kota Surabaya sudah memadai secara kualitas, tetapi kurang memadai secara kuantitas.

Berdasarkan perbandingan jurnal dan dua penelitian sebelumnya, penelitian kali ini berfokus untuk menggambarkan efektifitas pengawasan perizinan reklame di kota Surabaya dengan dilatarbelakangi oleh banyak permasalahan perizinan reklame di kota Surabaya, sehingga hal tersebut menarik untuk diteliti, mengingat bahwa saat ini jumlah penertiban reklame yang melanggar semakin meningkat, terutama banyaknya pelanggaran reklame tidak berizin di Kota Surabaya saat ini dan menarik untuk diteliti. Penelitian terdahulu juga menyimpulkan bahwa dari sisi penataan, penertiban, dan pembongkaran reklame, sampai pajak reklame belum berjalan baik. Oleh karena itu, penelitian kali ini ingin menggambarkan bagaimana efektifitas pengawasan perizinan reklame di kota Surabaya. Surabaya dipilih sebagai lokus penelitian dikarenakan Surabaya merupakan kota besar sekaligus ibukota provinsi Jawa Timur. Jumlah titik reklame di Surabaya mencapai kurang lebih dua puluh ribu titik reklame dengan jumlah penertiban reklame yang terus meningkat setiap tahunnya.

I.2. Rumusan Masalah :

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang dituliskan di atas, maka peneliti merumuskan rumusan masalah sebagai berikut :

Bagaimanakah efektifitas pengawasan perizinan reklame di kota Surabaya?

I.3 Tujuan Penelitian:

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah dirumuskan tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menggambarkan efektifitas pengawasan perizinan reklame di kota Surabaya.

I.4 Manfaat :

Pada penelitian kali ini, peneliti berharap agar penelitian yang dilakukan dapat memiliki manfaat, baik bermanfaat secara akademis maupun praktis sebagai berikut:

I.4.1 Manfaat akademis :

Hasil penelitian ini dapat menjadi perbandingan bagi penelitian sebelumnya yang ditulis oleh Pandu Widodo berjudul Pengaruh Tingkat Pengawasan Internal dan Komitmen Aparat Terhadap Tingkat Kinerja Pemungutan Pajak Reklame di Kota Surabaya dan penelitian oleh Fitriyah Nur Aini dengan judul Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Reklame (Studi Deskriptif tentang Penyelenggaraan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan Reklame dan Pajak Reklame serta Peraturan Walikota Surabaya Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 85 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Reklame) di Kota Surabaya.

I.4.2 Manfaat Praktis :

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran informasi mengenai bagaimana efektifitas pengawasan perizinan reklame di kota Surabaya

bagi instansi terkait yaitu Tim Reklame Kota Surabaya (Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya, Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya, Dinas Perhubungan Kota Surabaya, Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Kota Surabaya) dan Satpol PP Kota Surabaya terutama selaku aparat pengawasan dan penertiban reklame di lapangan.

I.5. Kerangka Konseptual:

Banyaknya jumlah perizinan reklame yang meningkat setiap tahunnya, membutuhkan tingkat pengawasan yang lebih ketat lagi supaya perizinan reklame yang diberikan dapat sesuai dengan penyelenggaraan reklame di lapangan.. Persoalannya adalah bagaimana pengawasan izin reklame tersebut dapat dijalankan secara efektif agar tujuan pengawasan dapat tercapai dengan baik. Untuk dapat menggambarkan efektifitas pengawasan perizinan reklame yang dilakukan, maka diperlukan indikator efektifitas pengawasan yang menunjukkan bagaimana efektifitas pengawasan perizinan reklame yang dilaksanakan. Untuk mendukung pemikiran dalam penelitian ini maka peneliti mengembangkan sejumlah kerangka konseptual sebagai berikut.

I.5.1 Kebijakan Perizinan

Kebijakan perizinan merupakan kebijakan yang perlu diawasi secara terus-menerus. Kebijakan perizinan berasal dari dua kata yaitu kebijakan dan perizinan. Kebijakan didefinisikan oleh Anderson sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam dalam

suatu bidang kegiatan tertentu.²⁴ Sementara itu, menurut Dye, kebijakan publik didefinisikan sebagai *whatever government choose to do or not to do* (Apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Dye juga menambahkan bahwa pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah bukan semata-mata merupakan keinginan pemerintah atau pejabat-pejabat pemerintah saja.²⁵ Disamping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah pun akan mempunyai dampak yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan menurut Carl Frederich, kebijakan didefinisikan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu, sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan tertentu.²⁶ Selanjutnya menurut Indiahono menjelaskan bahwa kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi.²⁷

Jadi dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah maupun yang tidak dilakukan dan pengambilan tindakan tersebut berdampak pada seluruh kepentingan banyak orang dalam

²⁴ Indiahono, Dwiyanto.2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media Hal.17

²⁵ Islamy, M.I. 2002. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara* (Edisi Kedua, Cetakan Kesebelas). Jakarta: Bumi Aksara Hal.18

²⁶ *Op.Cit* Indiahono, Hal.18

²⁷ *Ibid* Hal.18-19

mencapai suatu tujuan tertentu. Kebijakan perlu mendapatkan pengawasan terus-menerus dalam bentuk pengawasan melekat. Pengawasan kebijakan menjadi penting dikarenakan substansif dan tujuan kebijakan tersebut menyangkut kepentingan masyarakat (orang banyak), sehingga diperlukan pengawasan terus-menerus agar kebijakan yang diambil dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

Sedangkan perizinan merupakan dasar untuk membuktikan sah atau tidaknya suatu hal yang diperbolehkan berdasarkan aturan yang berlaku maka diperlukan perizinan terkait kegiatan atau kepemilikan sesuatu. Menurut Ateng Syafrudin yang dikutip dalam Adrian Sutedi menjelaskan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh. Sedangkan menurut N.M Spelt dan J.B.J.M ten Berge mendefinisikan perizinan sebagai berikut:²⁸

- a. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.
- b. Izin merupakan pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk.
- c. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan. Izin dapat berbentuk pendaftaran,

²⁸Sutedj, Adrian. 2010. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika Hal.168

rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi, perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.

Pengertian perizinan juga diartikan dalam Permendagri Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelayanan Terpadu Satu Pintu, yang menjelaskan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.²⁹

Dari penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan perizinan merupakan suatu bukti persetujuan dari pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bertujuan agar diperbolehkan melakukan kegiatan atau usaha tertentu dan terhindar dari larangan-larangan tertentu.

Kebijakan perizinan perlu diawasi secara terus-menerus oleh pimpinan pelaksana kegiatan pengawasan. Pengawasan ini termasuk dalam pengawasan melekat. Pengawasan merupakan salah satu fungsi dalam manajemen. Pengawasan diletakkan sebagai fungsi terakhir dalam manajemen. Pengawasan yang ditempatkan urutan terakhir dari seluruh fungsi manajemen, dikarenakan pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen/administrasi berlangsung maupun berakhir, untuk mengetahui tingkat

²⁹ *Ibid* Hal.173

pencapaian tujuan suatu organisasi/unit kerja. Pengawasan kebijakan perizinan harus dilakukan terhadap perencanaan dan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan kebijakan dalam fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan dalam kebijakan yang diambil.³⁰ Tujuan pengawasan melekat tersebut adalah untuk menciptakan aparatur yang lebih efisien, efektif, bersih dan berwibawa serta mampu melaksanakan seluruh tugas umum pemerintahan (kebijakan) dan pembangunan sebaik-baiknya yang berlandaskan pada sikap pengabdian kepada masyarakat.

Kebijakan perizinan perlu diawasi dan dievaluasi dikarenakan kebijakan tersebut dapat menimbulkan dampak positif maupun negatif bagi masyarakat. Setiap tindakan pemerintah dalam pengambilan kebijakan perizinan harus diambil dengan perhitungan yang cermat agar tidak merugikan warga negaranya. Hal ini dikarenakan banyaknya kepentingan-kepentingan yang terkandung didalam kebijakan perizinan tersebut. Pengawasan terhadap kebijakan perizinan mutlak dilakukan untuk menghindari adanya penyimpangan terhadap izin yang telah dikeluarkan agar tidak disalahgunakan. Akan tetapi, untuk melaksanakan fungsi pengawasan kebijakan tersebut, pemerintah mungkin masih mengalami kekurangan biaya atau sumber-sumber daya lainnya sehingga, diperlukan dukungan dan partisipasi masyarakat dalam pengawasannya agar pelaksanaan pengawasan kebijakan dapat sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan.

³⁰ Nawawi, Hadari. 1989. *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Jakarta: Erlangga Hal.6

I.5.2 Pengawasan Kebijakan Perizinan

Dalam rangka mengukur suatu kinerja atau keberhasilan suatu program dalam organisasi tertentu terhadap tujuan dan sasaran yang ditetapkan, maka diperlukan suatu pengawasan. Istilah pengawasan juga sering diartikan sebagai *controlling* (pengendalian). Pengawasan merupakan suatu kegiatan untuk menemukan ada tidaknya suatu penyimpangan yang terjadi. Pengawasan yang baik akan menghasilkan dan mencari tahu penyebab terjadinya penyimpangan tersebut sehingga memudahkan koreksi atau perbaikan terhadap penyimpangan yang ada.

Menurut George R. Terry dalam bukunya yang berjudul “*Principles of Management*”, mendefinisikan pengawasan merupakan:

“...menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi di atasnya dan mengambil tindakan-tindakan korektif bila diperlukan, untuk menjamin agar hasilnya sesuai rencana. Pengawasan meliputi kegiatan dalam mengukur pelaksanaan dengan tujuan-tujuan, menentukan sebab-sebab penyimpangan-penyimpangan dan mengambil tindakan-tindakan korektif dimana perlu.³¹”

Menurut Manullang, pengawasan merupakan proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.³²

Sedangkan Newman, mendefinisikan pengawasan sebagai berikut:

“Pengawasan merupakan suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan sesuai dengan rencana. Pengawasan merupakan suatu proses untuk menerapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya, dan bila

³¹ Terry, George R. dan Leslie W. Rue. 2009. *Dasar-dasar Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara. Cetakan Kesebelas. Hal.10

³² Sujatmo. 1986. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan* (Edisi Revisi). Jakarta: Ghalia Indonesia. Hal.18

perlu mengoreksi dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”.³³

Selanjutnya, menurut Henry Fayol dalam bukunya yang berjudul *General and Industrial Administration* menjelaskan bahwa pengawasan terdiri atas:

“Usaha verifikasi apakah segala sesuatu terjadi sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, instruksi-instruksi yang telah dikeluarkan, dan asas-asas kerja yang telah ditentukan. Sasaran pengawasan adalah untuk menunjukkan kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud memperbaikinya dan mencegah agar tidak terulang kembali.”³⁴

Sedangkan menurut Winardi, menyatakan bahwa pengawasan dapat ditujukan ke bidang intern maupun bidang ekstern. Pengawasan internal dari sisi pemerintah merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lingkungan internal organisasi pemerintah. Bila dirinci lebih lanjut, pengawasan internal dapat dipilah menjadi pengawasan internal dalam arti dan pengawasan internal dalam arti luas. Pengawasan dalam arti sempit adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat pengawas yang berasal dari lingkungan internal organisasi atau lembaga negara yang diawasi. Sedangkan pengawasan internal dalam arti luas adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lembaga khusus pengawas, yang dibentuk secara khusus oleh pemerintah atau lembaga eksekutif.³⁵

³³ M. Manullang. 2002. *Dasar-dasar Manajemen*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hal 173

³⁴ Siagian, Sondang P. 2007. *Fungsi-fungsi Manajerial*. Edisi Revisi. Jakarta: Bumi Aksara (Anggota IKAPI). Hal. 125

³⁵ Winardi, J. 1990. *Asas-asas Manajemen*. Bandung: Mandar Maju. Hal. 587

Selain itu, supaya pengawasan kebijakan yang dilakukan dapat berjalan efektif maka perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Apa yang akan diawasi (obyek yang perlu diawasi)
- b. Mengapa perlu diadakan pengawasan
- c. Dimana dan bilamana diladakan pengawasan dan oleh siapa pengawasan tersebut harus dilakukan
- d. Bagaimana pengawasan tersebut dapat dilakukan
- e. Pengawasan tersebut harus bersifat rasioanl, fleksibel, terus-menerus dan fragmatis.

Dalam mengarahkan pengawasan kebijakan agar dapat mencapai tujuan yang ditetapkan maka diperlukan orientasi yang tepat. Menurut Siagian, terdapat dua orientasi pengawasan yaitu efisiensi dan efektifitas.³⁶

1. Efisiensi yang dimaksudkan adalah penggunaan sumber-sumber yang tersedia seminimal mungkin untuk membuahkan hasil tertentu yang telah ditetapkan dalam rencana.
2. Efektifitas diartikan sebagai tercapainya berbagai sasaran yang telah ditentukan tepat pada waktunya dengan menggunakan sumber-sumber tertentu yang sudah dialokasikan untuk melakukan berbagai kegiatan.

³⁶ Op.Cit, Siagian. Hal.126-127

Tujuan pengawasan adalah menemukan kelemahan dan kesalahan untuk dibetulkan dan mencegah pengulangannya, serta mengatur supaya semua kegiatan dilangsungkan sesuai dengan rencana³⁷. Pengawasan juga secara langsung bertujuan untuk:

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
2. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
3. Mencegah pemborosan, dan penyelewengan.
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan.
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi. Sehingga dengan demikian, tujuan pengawasan sangat berkaitan dengan perencanaan.

Pendapat serupa mengenai maksud dan tujuan pengawasan juga dijelaskan oleh Arif Abdul Rachman sebagai berikut:³⁸

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditentukan.
3. Untuk mengetahui berbagai kelemahan, kesulitan dan kegagalan-kegagalannya sehingga dapat dibedakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan yang salah.
4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tiada diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih besar.

Selain itu, George R. Terry juga mengungkapkan bahwa pengawasan juga dapat dijalankan sebagai alat:³⁹

³⁷ Koontz, Harold, Cyril O'Donell dan Heinz Wehrich. 1990. *Manajemen* (Edisi Kedelapan). Jakarta: Erlangga (Anggota IKAPI) Hal.196

³⁸ Situmorang, Victor M. dan Jusuf Juhir. 1994. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Jakarta: PT.Rineka Cipta, Hal. 23

³⁹ Terry, George R. 2009. *Prinsip-prinsip Manajemen (Cetakan Kesepuluh)*. Jakarta: Bumi Aksara, Hal.181

- a. Mengukur keseluruhan usaha para *top manager*
- b. Mengendalikan seluruh perencanaan
- c. Mengendalikan unit-unit yang semi-otonom karena terjadi desentralisasi melebar

Pengawasan dibedakan menjadi tiga jenis berdasarkan sifat, waktu dan subyek pengawasan. Menurut Donelly, Gibson dan Ivancevich, pengawasan menurut sifatnya dibedakan menjadi tiga yaitu:⁴⁰

- a. *Preliminary control*: pengawasan yang menitikberatkan perhatiannya pada pencegahan terhadap penyimpangan-penyimpangan kualitas dan kuantitas sumber-sumber yang digunakan dalam organisasi (manusia, material, pembiayaan dan lain-lain)
- b. *Concurrent control*: pengawasan terhadap kegiatan atau pekerjaan yang sedang berlangsung dan tindakan korektifnya bertujuan menyempurnakan kegiatan atau pekerjaan yang dilakukan, agar hasil yang dicapai sesuai dengan perencanaan semula.
- c. *Feedback control*: pengawasan dengan menggunakan umpan balik (*feedback*) sebagai tindakan korektif terhadap penyempurnaan perencanaan selanjutnya (untuk kegiatan sejenis) dan penyempurnaan terhadap kegiatan-kegiatan yang sedang dilaksanakan.

Sedangkan menurut Newman, pengawasan berdasarkan waktunya dibagi menjadi tiga yaitu:⁴¹

⁴⁰ Sujatmo. 1986. Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan (Edisi Revisi). Jakarta: Ghalia Indonesia Hal.81-83

- a. *Steering controls*: pengawasan yang dilakukan pada saat pekerjaan sedang berlangsung.
- b. *Yes-no controls*: pengawasan yang bersifat pengujian (screening test) apakah sesuatu pekerjaan boleh dilanjutkan atau tidak.
- c. *Post-action controls*: pengawasan terhadap pekerjaan yang telah selesai dikerjakan dengan cara membandingkan hasil pekerjaan terhadap standar pengawasan atau tolak ukur yang telah ditetapkan.

Menurut Siagian, pengawasan menurut subyek yang mengawasi dibedakan menjadi empat yaitu:

- a. Pengawasan Melekat: merupakan kegiatan pengawasan yang bersifat pengendalian terus-menerus dan dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya secara preventif maupun represif.
- b. Pengawasan Fungsional: pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern maupun ekstern. Pengawasan ini dilakukan oleh aparat fungsional di lingkungan pemerintahan.
- c. Pengawasan oleh Lembaga Konstitusional: pengawasan yang dilakukan oleh lembaga konstitusional yang memiliki tugas dan fungsi melakukan pengawasan secara politis.
- d. Pengawasan Sosial : merupakan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dalam mengamati pelaksanaan kegiatan atau tugas umum pemerintahan.

Dari beberapa pendapat mengenai definisi pengawasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan kegiatan untuk memastikan apakah pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan sudah sesuai dengan rencana semula dan kegiatan ini dilakukan untuk melakukan perbaikan (koreksi) terhadap

⁴¹ *Ibid* Hal.87

segala bentuk penyimpangan-penyimpangan atau pelanggaran yang terjadi. Pengawasan kebijakan tersebut dilakukan dengan tujuan untuk menemukan penyimpangan-penyimpangan atau kesalahan yang terjadi selama proses pengawasan kebijakan dilakukan dan untuk mencegah terjadinya kesalahan atau penyelewengan yang terjadi lebih jauh lagi. Pengawasan kebijakan perizinan juga harus dilakukan baik secara eksternal maupun internal agar dapat mengidentifikasi penyebab terjadinya penyimpangan atau pelanggaran dalam satuan kerja organisasi.

I.5.3 Indikator Pengawasan Kebijakan Perizinan yang Efektif

Untuk mengetahui seberapa jauh tujuan pengawasan kebijakan dapat dicapai maka diperlukan suatu ukuran atau indikator dalam menilai efektif atau tidaknya pengawasan yang dilakukan. Indikator tersebut berguna sebagai pembandingan antara perencanaan awal pengawasan dengan hasil pengawasan dilapangan, sehingga dapat memudahkan perbaikan atau tindakan korektif yang diperlukan. Menurut Handoko, mengemukakan bahwa indikator pengawasan kebijakan dibagi menjadi lima yaitu:⁴²

- 1) Penentuan standar pelaksanaan (perencanaan)
- 2) Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan
- 3) Pengukuran pelaksanaan kegiatan nyata
- 4) Membandingkan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan penganalisaan penyimpangan-penyimpangan
- 5) Pengambilan tindakan koreksi jika diperlukan

⁴² Handoko, T.Hani.2000. *Manajemen* Edisi Kedua. Yogyakarta:BPFE Hal.363

Sedangkan pendapat yang tidak jauh berbeda juga diungkapkan oleh Sule dan Saefullah mengenai indikator pengawasan kebijakan sebagai berikut:⁴³

- a. Penetapan standar dan metode penilaian kinerja
- b. Penilaian kinerja
- c. Membandingkan kinerja dengan standar
- d. Melakukan tindakan koreksi jika terdapat masalah

Proses pengawasan kebijakan juga mengandung sejumlah indikator pengawasan agar kegiatan yang dilakukan dapat berjalan efektif dan efisien Menurut Newman, terdapat lima indikator pengawasan kebijakan yaitu:⁴⁴

1) Tahapan Penetapan Standar

Tujuannya adalah sebagai sasaran, kuota dan target pelaksanaan kegiatan yang digunakan sebagai patokan dalam pengambilan keputusan. Bentuk standar yang umum digunakan yaitu standar fisik, standar waktu dan standar moneter.

2) Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan

Digunakan sebagai dasar atas pelaksanaan kegiatan yang dilakukan secara tepat.

3) Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan

Berupa proses yang berulang-ulang dan kontinu, yang berupa atas pengamatan, laporan, metode, pengujian dan sampel.

4) Perbandingan Pelaksanaan dengan Standar dan Analisa Penyimpangan

⁴³ Sule, Ernie Trisnawati dan Saefullah.2005. *Pengantar Manajemen*. Jakarta:Kencana Hal.321

⁴⁴ Newman,William H. 1975. *Constructive Control*. New York: Pentice-Hall, Englewood Cliffs Hal.12-25

Digunakan untuk mengetahui penyebab terjadinya penyimpangan dan menganalisisnya mengapa bisa terjadi demikian, juga digunakan sebagai alat pengambil keputusan bagi manajer.

5) Pengambilan Tindakan Koreksi

Bila diketahui dalam pelaksanaannya terjadi penyimpangan, dimana perlu ada perbaikan dalam pelaksanaan.

Berdasarkan pendapat beberapa ahli diatas, maka peneliti melakukan elaborasi terhadap indikator pengawasan kebijakan yang efektif dari indikator menurut Handoko, Sule dan Saefullah , dan menurut Newman. Sehingga peneliti merumuskan elaborasi indikator pengukuran pengawasan kebijakan sebagai berikut:

- a. Penetapan Standar Pelaksanaan Pengawasan Kebijakan
- b. Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Pengawasan Kebijakan
- c. Pengukuran Pelaksanaan Pengawasan Kebijakan
- d. Perbandingan Pelaksanaan dengan Standar Pengawasan Kebijakan
- e. Pengambilan Tindakan Koreksi

I.5.3.1 Penetapan Standar Pelaksanaan Pengawasan Kebijakan Perizinan

Apabila seorang hendak mengukur jarak/menilai suatu pekerjaan, hal ini baru dapat dilakukan bila terdapat alatpengukur atau penilainya. Alat pengukur atau penilai tadi harus ditetapkan terlebih dahulu, demikian juga halnya dalam pengawasan. Dalam pelaksanaan pengawasan alat pengukur atau penilainya adalah merupakan standar, yaitu dapat berupa rencana, program kerja, atau

peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal ini adalah merupakan fase pertama dari pengawasan.

Perencanaan merupakan tolak ukur untuk mernacnag pengawasan, maka hal itu secara logis berarti bahwa langkah pertama dalam proses pengawasan adalah menyusun rencananya. Akan tetapi, karena perencanaan berbeda dalam perincian dan kerumitannya, dan karena manajer biasanya tidak dapat mengatasi segala-galanya, maka ditentukan standar khusus. Standar merupakan kriteria sederhana untuk prestasi kerja, yakni titik-titik yang terpilih didalam seluruh program perencanaan untuk mengukur prestasi kerja tersebut guna memberikan tanda kepada manajer tentang perkembangan yang terjadi dalam organisasi itu tanpa perlu mengawasi setiap langkah untuk proses pelaksanaan rencana yang telah ditetapkan.⁴⁵ Standar didefinisikan sebagai kesepakatan-kesepakatan yang telah didokumentasikan yang didalamnya terdiri antara lain kriteria-kriteria yang akurat yang digunakan sebagai peraturan, petunjuk, atau definisi-definisi tertentu untuk menjamin suatu barang, produk, proses atau jasa sesuai dengan yang telah dinyatakan.⁴⁶ Menurut Handoko, standar didefinisikan sebagai suatu ukuran yang dijadikan alat ukur yang dapat dijadikan sebagai patokan pelaksanaan kegiatan pada suatu organisasi.⁴⁷ Selain itu, terdapat pula beberapa aspek yang perlu diperhatikan didalam penentuan standar antara lain, rencana atau hasil yang diinginkan oleh organisasi dengan memperhatikan kualitas pekerjaan, ketentuan

⁴⁵ Op.Cit, Koontz, Harold Hal.197

⁴⁶ www.dephut.go.id diakses pada 25 Mei 2015 pukul 21.17 WIB

⁴⁷ Handoko, T.Hani.2005.*Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Jakarta:Erlangga Hal.363

undang-undang yang menyangkut obyek yang diawasi dan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pekerjaan. Sedangkan menurut Sujatmo, standar pengawasan mengandung tiga aspek yaitu:⁴⁸

- a. Rencana yang telah ditetapkan:
Aspek rencana didalamnya telah tercakup pula kualitas dan kuantitas hasil pekerjaan yang hendak dicapai, termasuk ke dalamnya, sasaran-sasaran fungsional yang dikehendaki. Demikian pula faktor waktu penyelesaian pekerjaan, termasuk pula didalamnya.
- b. Ketentuan serta kebijaksanaan yang berlaku
Mengenai aspek ketentuan serta kebijaksanaannya yang berlaku, ini pun luas sekali pengertiannya. Kedalam aspek ini sudah termasuk ketentuan tentang tata kerja, ketentuan tentang prosedur kerja atau tata cara kerja, segala peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pekerjaan, segala kebijaksanaan resmi yang berlaku.
- c. Prinsip-prinsip daya guna dan hasil guna dalam melaksanakan hasil pekerjaan.
Dalam pengertian efisiensi ini sudah tercakup pula kehematan dalam penggunaan dana, tenaga, material dan waktu.

Menurut Manullang, standar pengawasan digolongkan ke dalam beberapa jenis golongan besar yaitu:⁴⁹

- a. Standar dalam bentuk fisik adalah semua standar yang dipergunakan untuk menilai atau mengukur hasil pekerjaan bawahan dan bersifat nyata tidak dalam bentuk uang.
- b. Standar dalam bentuk uang adalah semua standar yang dipergunakan untuk menilai atau mengukur hasil pekerjaan bawahan dalam bentuk uang.
- c. Standar *intangibile* adalah standar yang biasa digunakan untuk mengukur atau menilai kegiatan bawahan yang sukar diukur baik dengan bentuk fisik maupun dalam bentuk uang.

⁴⁸ Sujatmo.1987. *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*. Jakarta: CV.Sinar Grafika. Hal.78

⁴⁹Op.Cit, Manullang Hal.137

Jadi berdasarkan dari pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa standar merupakan suatu pedoman atau patokan yang digunakan dalam melakukan suatu kegiatan. Terdapat banyak standar, akan tetapi standar terbaik adalah standar yang tujuan atau sasarannya dapat diperiksa kebenarannya. Standar yang digunakan harus dapat diukur baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Penetapan standar mencakup aspek perencanaan, kebijakan dan efektifitas serta efisiensi dalam pelaksanaan pengawasan. Sedangkan, terdapat beberapa standar yang dapat diukur dengan baik secara kualitatif maupun kuantitatif antara lain standar fisik, standar waktu dan standar moneter.

1.5.3.1.1 Standar Fisik

Standar fisik merupakan salah satu komponen penting dalam berjalannya kegiatan pengawasan kebijakan. Standar fisik merupakan standar yang bersifat *tangible* dan dapat diukur secara jelas. Standar fisik yang digunakan dalam pengawasan kebijakan umumnya berupa jumlah aparat pengawas kebijakan, kemampuan dan keahlian dari aparat pengawas kebijakan, Kelayakan Peralatan Pengawasan Kebijakanm Ketersediaan Peralatan Pengawasan Kebijakan dan sebagainya.

a. Kemampuan Pelaksana Pengawasan Kebijakan Perizinan

Untuk mencapai tujuan pengawasan kebijakan secara efektif dan efisien maka diperlukan aparat pengawasan. Aparat pengawasan tidak hanya diukur dari segi jumlah yang memadai saja, tetapi juga kualitas aparat pelaksana yang baik pula. Kualitas pelaksana pengawasan merupakan standar yang menekankan pada mutu aparat pengawasan dibandingkan volume kerja. Menurut Salim

mendefinisikan kualitas SDM merupakan nilai dari perilaku seseorang dalam mempertanggungjawabkan semua perbuatannya baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan bermasyarakat dan berbangsa.⁵⁰ Sedangkan menurut pendapat Ndraha mengemukakan bahwa kualitas SDM adalah sumber daya manusia yang mampu menciptakan bukan saja nilai komparatif, tetapi juga nilai kompetitif, generatif, inovatif dengan menggunakan energi tertinggi seperti intelligence, creativity, dan imagination, tidak lagi semata-mata menggunakan energi kasar seperti bahan mentah, lahan, air, energi otot dan sebagainya.⁵¹

Kualitas SDM tidak hanya diukur dari kesanggupan menyelesaikan tugas, tetapi juga dari segi pengembangan diri. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Matindas yaitu kualitas Sumber Daya Manusia adalah sumber daya manusia yang bukan hanya memiliki kesanggupan untuk menyelesaikan pekerjaannya, melainkan juga untuk mengembangkan dirinya serta mendorong pengembangan diri rekan-rekannya.⁵² Sehingga dapat disimpulkan bahwa kualitas SDM merupakan nilai-nilai individu yang dimiliki dalam diri seseorang yang berperan dalam menyelesaikan tugas dan kewajibannya serta merupakan kemampuan untuk mengembangkan dirinya lebih baik lagi.

Kualitas SDM juga erat kaitannya dengan kemampuan dan keahlian dari aparat pelaksana pengawasan kebijakan. Kemampuan berasal dari kata mampu yang berarti kuasa (bisa, sanggup) melakukan sesuatu. Menurut Robbins dan

⁵⁰ Salim, Emil. 1996. *Aspek Sikap Mental dalam Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Gholia Indonesia Hal.35

⁵¹ Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Pengantar Teori Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Rineka Cipta Hal.12

⁵² Matindas. 1997. *Kualitas Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti Hal 102-103

Judge mendefinisikan kemampuan sebagai kapasitas seorang individu untuk melakukan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan.⁵³

Dari beberapa pendapat para ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kemampuan merupakan kesanggupan atau kecakapan seseorang individu dalam menguasai suatu keahlian dan digunakan untuk mengerjakan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan. Di dalam suatu organisasi, kemampuan dibedakan menjadi dua jenis yaitu kemampuan manajerial dan kemampuan teknis.

1) Kemampuan Manajerial

Kemampuan manajerial merupakan kemampuan yang berhubungan dengan berbagai kemampuan manajerial yang dibutuhkan dalam menangani tugas organisasi. Kemampuan manajerial diperlukan dalam menjalankan dan mensukseskan program yang telah disepakati. Kemampuan manajerial meliputi kemampuan menerapkan konsep dan teknik perencanaan, pengorganisasian, pengendalian dan evaluasi kinerja unit organisasi.⁵⁴ Menurut Siagian, kemampuan manajerial merupakan kemampuan untuk mengelola usaha seperti perencanaan, pengorganisasian, pemberian motivasi, pengawasan dan penilaian.⁵⁵ Selanjutnya menurut Sagala Syaiful, kemampuan manajerial merupakan kemampuan menjalankan fungsi perencanaan, pengorganisasian, pergerakan dan pengendalian menjadi satu rangkaian kegiatan

⁵³ Robbins, Stephens & Timothy A. Judge. 2009. *Organizational Behaviour* 13th Edition. New Jersey: Pearson Edition Inc, Upper Saddle River Hal.57

⁵⁴ bkd.jabarprov.go.id diakses pada 8 Mei 2015 pukul 20.21 WIB

⁵⁵ Siagian, P. Sondang. 1997. *Teori Motivasi dan Aplikasinya*. Jakarta: Rineka Cipta Hal.107

pengambilan keputusan yang bersifat mendasar dan menyeluruh dalam proses pendayagunaan segala sumber secara efisien disertai penetapan cara pelaksanaannya oleh seluruh jajaran dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi.⁵⁶

Jadi berdasarkan pendapat para ahli diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kemampuan manajerial merupakan kemampuan untuk menjalankan fungsi-fungsi seperti perencanaan, pengorganisasian, pemberian motivasi, pengawasan dan penilaian dalam satu rangkaian kegiatan.

2) Kemampuan Teknis

Dalam melakukan fungsi manajerial, pemimpin juga perlu memiliki kemampuan khusus dibidang tertentu. Kemampuan teknis merupakan kemampuan yang berkaitan dengan pengetahuan khusus pada pekerjaan seorang manajer. Menurut Robbins Stephens, kemampuan teknis meliputi kemampuan menerapkan pengetahuan atau keahlian khusus. Kemampuan yang dimiliki oleh kaum professional seperti insiyur, dokter dan manajer, pada kemampuan teknis mereka mendapat pendidikan formal secara menyeluruh, mereka mendapat pengetahuan khusus dalam bidang mereka dan praktek dalam bidang mereka sesuai dengan keahlian yang khusus dan banyak orang mengembangkan kemampuan teknis pada pekerjaan mereka.⁵⁷ Kemampuan teknis juga

⁵⁶ Syaiful, Sagala. 2007. *Manajemen Strategik dalam Peningkatan Mutu Pendidikan* . Bandung: Penerbit Alfabeta Hal.52

⁵⁷ Stephens, Robbins.2006.Perilaku Organisasi. Jakarta: PT.Indeks Gramedia Hal.6

didefinisikan sebagai kemampuan mengenai bidang yang menjadi tugas pokok organisasi. kemampuan ini terkait dengan bidang teknis tertentu untuk pelaksanaan tugas masing-masing.⁵⁸

Sedangkan menurut Kanzt Robert mengungkapkan bahwa kemampuan teknis merupakan kemampuan yang berkaitan dengan pengetahuan berupa penggunaan metode teknik dan peralatan yang digunakan dalam tugas tertentu yang diperoleh dari pengalaman pendidikan dan pelatihan. Kemampuan ini juga berkaitan dengan pengetahuan khusus yang diperlukan untuk menginformasikan fungsi-fungsi pokok atau tugas-tugas yang berkenaan dengan posisi sebagai supervisor. Kemampuan ini merupakan kompetensi spesifik untuk melaksanakan tugas atau kemampuan menggunakan teknik-teknik, alat-alat, prosedur-prosedur, metode-metode dan mengetahui tentang lapangan secara benar dan tepat dalam melaksanakan tugasnya.⁵⁹ Jadi dapat disimpulkan bahwa kemampuan teknis merupakan kemampuan yang berkaitan dengan pengetahuan khusus di bidang tertentu, yang diperoleh melalui pendidikan professional.

b. Tingkat Pendidikan Pelaksana Pengawasan Kebijakan Perizinan

Kualitas SDM diukur tidak hanya dari kemampuannya saja, tetapi juga tingkat pendidikan yang dimilikinya. Tingkat pendidikan merupakan unsur yang penting dalam mengetahui sejauh mana pemahaman dan pengetahuan individu terhadap tugas dan kewajiban yang diberikan. Tingkat pendidikan juga menunjukkan status sosial, kedudukan dan jabatan seseorang didalam suatu

⁵⁸ bkd.jabarprov.go.id diakses pada 8 Mei 2015 pukul 20.21 WIB

⁵⁹ Robert, Kanzt. 2003. *Managing by Influence* .New Jersey: Prentice Hall Inc. Hal.78

organisasi dan menunjukkan kedudukannya didalam lingkungan masyarakat. Tingkat pendidikan juga diperlukan seseorang dalam mencari pekerjaan, dengan tingkat pendidikan yang tinggi umumnya individu memiliki status dan kedudukan serta tingkat penghasilan yang tinggi pula. Menurut Andrew E.Sikula dalam Mangkunegara mendefinisikan bahwa tingkat pendidikan adalah suatu proses jangka panjang yang menggunakan prosedur sistematis dan terorganisir, yang mana tenaga kerja manajerial mempelajari pengetahuan konseptual dan teoritis untuk tujuan-tujuan umum.⁶⁰ Dengan demikian menurut Hariandja menyatakan bahwa tingkat pendidikan seorang karyawan dapat meningkatkan daya saing organisasi dan memperbaiki kinerja organisasi.⁶¹

Indikator tingkat pendidikan di Indonesia, terdiri dari jenjang pendidikan dan kesesuaian jurusan. Jenjang pendidikan adalah tahapan pendidikan yang ditetapkan berdasarkan tingkat perkembangan peserta didik, tujuan yang akan dicapai dan kemampuan yang dikembangkan dibagi menjadi tiga tahap yaitu:

1. Pendidikan Dasar: jenjang pendidikan awal selama 9 tahun pertama masa sekolah anak-anak yang melandasi jenjang pendidikan menengah.
2. Pendidikan Menengah: jenjang pendidikan lanjutan pendidikan dasar.

⁶⁰ Mangkunegara, Anwar Prabu. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: PT. Reflika Aditama Hal. 50

⁶¹ Hariandja, Marios T. E. 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Grasindo Hal. 169

3. Pendidikan Tinggi: jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program sarjana, magister, doctor dan spesialis yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi.

Jadi dapat disimpulkan bahwa tingkat pendidikan merupakan jangka panjang yang menggunakan prosedur sistematis dan terorganisir yang bertujuan meningkatkan daya saing organisasi dan memperbaiki kinerja organisasi. Tingkat pendidikan di Indonesia dibedakan menjadi tiga yaitu pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.

c. Intensitas Pelatihan dan Pengembangan Pelaksana Pengawasan

Kebijakan Perizinan

Kemampuan aparat pelaksana pengawasan kebijakan dapat dikembangkan melalui pelatihan dan pengembangan yang diselenggarakan oleh organisasi. Tujuan pelatihan dan pengembangan tersebut yaitu mengembangkan dan melipatgandakan kemampuan serta menambah keahlian yang telah dimiliki sebelumnya. Pelatihan dan pengembangan merupakan komponen penting bagi peningkatan kinerja pegawai. Istilah pelatihan didefinisikan oleh Yoder sebagai istilah yang ditujukan bagi pegawai pelaksana (teknis) dan pengawas.⁶² Sedangkan istilah pengembangan ditujukan untuk karyawan tingkat manajemen.

⁶² Mangkunegara, Anwar Prabu. 2009. *Evaluasi Kinerja Sumber Daya Manusia*. Bandung: Penerbit Refika Aditama Hal.43

Menurut Wexley dan Yulk mengemukakan pelatihan dan pengembangan sebagai berikut:⁶³

“Training and development are term is referring to planned efforts designed facilitate the acquisition of relevant skills, knowledge and attitudes by organizations members. Development focuses more on improving the decision making and human relations skills and the presentation of a more factual and narrow subject matter”.

Dari pendapat Wexley dan Yulk diatas menjelaskan bahwa pelatihan dan pengembangan adalah sesuatu yang mengacu pada hal-hal yang berhubungan dengan usaha-usaha berencana yang dilaksanakan untuk mencapai penguasaan ketrampilan, pengetahuan, dan sikap pegawai atau anggota organisasi. Pengembangan lebih difokuskan pada peningkatan keterampilan dalam mengambil keputusan dan hubungan manusia (*human relations*).

Sedangkan menurut pendapat Sikula dalam Susilo Martoyo mendefinisikan pelatihan merupakan suatu proses pendidikan jangka pendek yang menggunakan prosedur sistematis dan terorganisir dimana para pegawai non-manajerial mempelajari pengetahuan dan keterampilan teknis dalam tujuan terbatas. Sedangkan pengembangan merupakan suatu proses pendidikan jangka panjang dimana para karyawan manajerial mempelajari pengetahuan konseptual dan teoritis guna mencapai tujuan yang umum.⁶⁴

Dari pendapat para ahli maka dapat disimpulkan bahwa pelatihan dan pengembangan merupakan usaha-usaha yang dilaksanakan untuk mencapai penguasaan ketrampilan, pengetahuan, dan sikap pegawai atau anggota organisasi.

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ Martoyo, Susilo. 1996. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: PT.BPFE Hal.55

serta memfokuskan pada peningkatan keterampilan dalam mengambil keputusan dan hubungan antar individu. Dengan demikian maka pelatihan dan pengembangan sangat diperlukan dalam pencapaian tujuan pengawasan kebijakan.

d. Kuantitas Pelaksana Pengawasan Kebijakan Perizinan

Kuantitas pelaksana pengawasan kebijakan erat kaitannya dengan kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang memadai. Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan unsur penting dalam pelaksanaan pengawasan dan berpengaruh terhadap keberhasilan pencapaian tujuan pengawasan. Menurut Yaslis Ilyas, sumber daya manusia merupakan sumber daya yang bernilai tinggi dibandingkan dengan sumber daya lainnya dalam organisasi. Sumber Daya Manusia (SDM) saat ini bukan hanya berperan sebagai sumber daya belaka tetapi berupa modal atau aset bagi institusi atau organisasi. Sumber Daya Manusia (SDM) dipandang sebagai aset bernilai dan dapat di lipat gandakan dan dikembangkan. SDM juga bernilai sebagai investasi bagi institusi atau organisasi. Sedangkan Nawawi mendefinisikan Sumber Daya Manusia sebagai berikut:⁶⁵

- a. Sumber Daya Manusia adalah manusia yang bekerja di lingkungan suatu organisasi (disebut juga dengan personil, tenaga kerja, pekerja atau karyawan).
- b. Sumber Daya Manusia adalah potensi manusiawi sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya.

⁶⁵ Nawawi, Hadari. 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia* Cetakan Keempat. Jakarta: Salemba Empat Hal.40

- c. Sumber Daya Manusia adalah potensi yang merupakan aset dan berfungsi sebagai modal (non material/non finansial) di dalam organisasi yang dapat mewujudkan menjadi potensi nyata (*real*) secara fisik dan non fisik dalam mewujudkan eksistensi organisasi.

Untuk menjalankan pengawasan kebijakan secara efektif, diperlukan kapasitas SDM yang memadai. Ketersediaan aparat yang dimaksud berupa jumlah yang memadai dan keahlian yang sesuai dengan bidang kerjanya. Dengan kata lain, kapasitas yang dimaksud adalah apakah ketersediaan personal dalam fungsi pengawasan sesuai atau tidak. Sesuai yang dimaksud adalah personel yang telah ada telah ditempatkan dengan kemampuan yang optimal dan dalam rasio yang sesuai. Sedangkan tidak sesuai memiliki dua kondisi yaitu kekurangan personel sehingga terjadi rangkap fungsi dan tugas atau berlebih sehingga dapat menimbulkan kebingungan kerja. Salah satu yang membuat tekanan dalam pekerjaan adalah ketika seseorang justru berada dalam situasi ketidakjelasan atau apa yang harus dikerjakan, sehingga tekanan pekerjaan tidak hanya berbentuk terlalu banyaknya tugas yang harus diselesaikan. Standar ini dilakukan dengan cara membandingkan antara besarnya jumlah aparat pengawas yang seharusnya (standar aparat) dengan kemampuan kerja sebenarnya.

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan faktor paling penting, dinamis dan kompleks dalam suatu lembaga (organisasi). Sumber Daya Manusia dapat dilihat dari perilaku manusia yang terus menerus dari waktu ke waktu yang memperhitungkan faktor lingkungan. Jadi dapat disimpulkan bahwa Sumber Daya

Manusia merupakan aset penting sekaligus penentu apakah segala usaha dalam rangka mencapai keberhasilan tujuan pengawasan dapat dijalankan secara efektif,. Dengan memperhitungkan jumlah SDM yang tepat dan memadai, maka proses pengawasan dapat dilakukan dengan efektif serta menempatkan SDM terkait sesuai dengan kemampuan dan karakteristik aparat yang memadai pula.

e. Kelayakan Peralatan Pengawasan Kebijakan Perizinan

Dalam menjalankan fungsi pengawasan kebijakan, maka diperlukan instrumen atau peralatan yang menunjang dan memudahkan proses pengawasan tersebut. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, peralatan didefinisikan sebagai benda yang dipakai untuk mengerjakan sesuatu dan digunakan untuk mencapai suatu tujuan atau maksud tertentu. Instrumen merupakan alat bantu yang dipilih dan digunakan untuk mempermudah kegiatan yang dilakukan. Menurut Sondang P.Siagian, instrumen pengawasan dapat dibagi menjadi beberapa jenis yaitu:⁶⁶

1. Standar hasil yang direncanakan untuk dicapai
2. Anggaran
3. Data-data statistik
4. Laporan
5. Auditing
6. Observasi langsung

Sedangkan menurut Hasibuan, instrumen pengawasan dibagi kedalam dua jenis yaitu:⁶⁷

⁶⁶ Op.Cit, Siagian. Hal.137

⁶⁷ Hasibuan, Malayu S.P.2009. *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal.248

1. *Budget* (Anggaran):

Instrumen pengawasan yang dilihat dari pengeluaran yang disediakan untuk mencapai hasil tersebut. Pengendalian budget (*budgetary control*) dapat diketahui atau diawasi, apakah hasil yang diharapkan dari penerimaan atau pengeluaran itu sesuai dengan yang diinginkan atau tidak.

2. *Non Budget*:

Alat pengendalian non budget, dibedakan lagi menjadi beberapa jenis antara lain:

- a. *Personal Observation*: pengawasan langsung secara pribadi oleh pimpinan perusahaan terhadap para bawahan yang sedang bekerja.
- b. *Report* (Laporan) : berdasarkan laporan-laporan ini dapat diketahui dan diawasi perkembangan dan kegiatan-kegiatan yang sudah lamapu.
- c. *Financial Statement*: merupakan daftar laporan keuangan yang biasanya terdiri atas *Balance Sheet* dan *Income Statement* (neraca dan daftar rugi laba)
- d. *Statistic* :merupakan pengumpulan data, informasi, dan kejadian yang telah berlalu.

- e. *Break even point* (Titik Pulang Pokok): yaitu suatu titik atau keadaan ketika jumlah penjualan tertentu tidak mendapat laba ataupun rugi.
- f. *Internal Audit*: yaitu pengendalian yang dilakukan atasan terhadap bawahan yang meliputi bidang-bidang kegiatan secara menyeluruh yang menyangkut masalah keuangan, apakah sesuai prosedur dan praktek yang telah ditetapkan.

Kelayakan peralatan yang digunakan dapat dilihat dari kondisi peralatan yang digunakan atau tingkat kerusakan dari peralatan tersebut. Kelayakan juga dapat diukur dari jumlah ketersediaan peralatan yang digunakan. Dengan jumlah ketersediaan peralatan atau instrumen pengawasan yang memadai maka pelaksanaan pengawasan kebijakan dapat berjalan efektif dan efisien. Ketersediaan yang dimaksud adalah jumlah peralatan yang dibutuhkan sesuai dengan volume tugas yang dikerjakan dan peralatan yang digunakan sesuai dengan kebutuhan masing-masing tupoksi pengawasan kebijakan. Apabila jumlah ketersediaan peralatan tidak memadai maka dapat menghambat fungsi pengawasan, sebaliknya apabila terdapat kelebihan jumlah peralatan maka dapat mengurangi efisiensi dari pelaksanaan pengawasan kebijakan tersebut. Sehingga perlu dipastikan bahwa peralatan yang digunakan jumlahnya memadai dan sesuai dengan kebutuhan pengawasan kebijakan.

f. Kecanggihan Peralatan Pengawasan Kebijakan Perizinan

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan kebijakan diperlukan ketersediaan peralatan yang digunakan. Ketersediaan peralatan tersebut bukan hanya diukur dari jumlah yang memadai dan kondisi kelayakan peralatan yang digunakan, tetapi juga diukur dari segi kecanggihan peralatan tersebut. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, canggih didefinisikan sebagai kemodernan atau mengikuti zaman.

Untuk menunjang keberhasilan pengawasan sekaligus mempermudah pengawasan maka diperlukan sejumlah peralatan canggih yang mendukung proses pelaksanaan pengawasan kebijakan. Kecanggihan peralatan yang digunakan menjadi penting agar pengawasan yang dilakukan lebih efisien. Selain itu, kecanggihan peralatan menjadi penting dalam mewujudkan efektifitas dan efisien pengawasan kebijakan sehingga pencapaian tujuan pengawasan kebijakan lebih mudah tercapai. Kecanggihan peralatan merupakan bukti fisik kemampuan organisasi dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Hal ini ditunjukkan dalam penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik untuk melakukan pengawasan kebijakan. Penampilan dan kemampuan dalam bentuk kecanggihan peralatan dapat berupa komputer, kendaraan operasional, peralatan elektronik dan sebagainya.

I.5.3.1.2 Standar Waktu

Untuk mengukur ketepatan dan sejauh mana fungsi pengawasan tersebut dapat dijalankan maka diperlukan standar waktu dalam mengukur efektifitas dan efisiensi pengawasan kebijakan yang dilakukan. Menurut Ballard mendefinisikan

siklus waktu sebagai jumlah dari durasi kegiatan, antara kegiatan yang tumpang tindih dan ditambah jumlah dari waktu antrian.⁶⁸ Sementara Hult mengartikan siklus waktu sebagai waktu yang diperlukan dari awal sampai akhir kegiatan yang terlibat didalam proses kegiatan.⁶⁹ Dari beberapa penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa siklus waktu merupakan jumlah durasi kegiatan, terhitung dari awal kegiatan hingga akhir kegiatan.

Selanjutnya, standar waktu merupakan hal yang penting dalam mengukur pelaksanaan kegiatan agar kegiatan yang dilakukan tidak melebihi dari waktu yang telah ditetapkan dan sesuai dengan rencana awal pengawasan kebijakan. Standar waktu juga dijadikan sebagai tolak ukur efektifitas pengawasan kebijakan yang dijalankan. Dengan penetapan standar waktu yang baik, maka pencapaian tujuan pengawasan dapat lebih cepat tercapai. Pengukuran standar waktu pengawasan kebijakan dapat dibagi menjadi beberapa kategori standar waktu antara lain, kecepatan pelaksanaan pengawasan kebijakan, ketepatan waktu pelaksanaan pengawasan kebijakan, intensitas pelaksanaan pengawasan kebijakan dan sebagainya.

a. Kecepatan Pelaksanaan Pengawasan Kebijakan Perizinan

Pelaksanaan pengawasan kebijakan membutuhkan durasi waktu yang telah ditetapkan dalam perencanaan sebelumnya. Pelaksanaan kegiatan yang dilakukan pastinya dibatasi oleh standar waktu dalam memperkirakan sejauh mana kegiatan tersebut mencapai tujuan yang ditetapkan dan mengukur kemungkinan kesalahan

⁶⁸ eprints.undip.ac.id diakses pada 26 Mei 2015 pukul 12.28 WIB

⁶⁹ *Ibid*

yang terjadi dalam kurun waktu tertentu. Untuk mencapai tingkat efektifitas dan efisiensi yang diharapkan, maka diperlukan kecepatan produksi dalam suatu kegiatan untuk menghasilkan produk atau hasil yang diinginkan secara cepat dan akurat. Hal tersebut berkaitan dengan salah satu prinsip pengawasan yaitu efisien, efektif dan efisien. Pengertian tersebut mengandung arti bahwa pengawasan yang dilakukan dengan waktu yang cepat, biaya yang ringan dan dengan hasil yang bermanfaat secara maksimal.

Kecepatan pelaksanaan pengawasan kebijakan juga dapat diukur sebagai tingkat produktivitas kinerja pengawasan yang dilakukan. Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*.⁷⁰ Produktivitas dapat dijadikan indikator kinerja organisasi pemerintah. Namun produktivitas bukan satu-satunya indikator kinerja pengawasan kebijakan karena produktivitas tidak akan mampu menggambarkan secara keseluruhan tingkat kemampuan pencapaian misi dan tujuan organisasi pemerintah. Namun ini bukan berarti bahwa produktivitas tidak lagi penting untuk menilai pengawasan kebijakan.

Menurut Perry, produktivitas tetap merupakan salah satu indikator kinerja organisasi pemerintah yang penting. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai konsep efisiensi atau rasio antara output dan input. Konsep ini terasa terlalu sempit jika dikaitkan dengan misi dan tujuan pengawasan kebijakan.

⁷⁰ Dwiyanto, Agus,dkk.2006.*Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hal 49-51

Menurut Hatri mengusulkan bahwa konsep produktivitas tidak hanya mengukur efisiensi, tetapi diperluas sehingga mencakup efektivitas.⁷¹

Berdasarkan hubungan kecepatan waktu pelaksanaan pengawasan kebijakan dengan produktivitas maka dapat disimpulkan bahwa kecepatan waktu pelaksanaan pengawasan kebijakan dapat meningkatkan produktivitas kinerja pengawasan sehingga *output* pengawasan dapat tercapai secara efektif dan efisien sesuai dengan perencanaan semula.

b. Ketepatan Waktu Pelaksanaan Pengawasan Kebijakan Perizinan

Ketepatan waktu merupakan ukuran dimana berhasil tidaknya tujuan pengawasan kebijakan yang dicapai dengan jumlah waktu yang tersedia. Tepat waktu erat kaitannya dengan komitmen pelaksana pengawasan kebijakan dalam menyelesaikan tugas-tugas dan pekerjaannya sesuai dengan standar waktu yang telah ditetapkan. Komitmen kerja pada tiap-tiap pegawai berpengaruh terhadap ketepatan waktu penyelesaian tugas-tugas yang diberikan. Menurut Spector, secara umum komitmen kerja merupakan variabel yang mencerminkan derajat hubungan yang dianggap dimiliki oleh individu terhadap pekerjaan tertentu dalam organisasi. Tepat waktu yang dimaksudkan adalah durasi pelaksanaan kegiatan tidak melebihi atau kurang dari standar waktu yang telah ditetapkan. Hal ini dikarenakan waktu merupakan komoditi yang terbatas. Manajemen waktu merupakan salah satu upaya agar pelaksanaan kegiatan yang dilakukan dapat sesuai dengan waktu yang ditentukan. Manajemen waktu merupakan suatu

⁷¹ Wasistiono, Sadu. 2002. *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung: Fokusmedia Hal.48-50

kemampuan untuk mengalokasikan waktu dan sumber-sumber untuk mencapai tujuan.⁷² Ketrampilan dalam mengelola waktu adalah bagaimana individu memprioritaskan waktu dalam rangka mencapai tujuan pengawasan kebijakan. Manajemen waktu merupakan kemampuan personal dan manajerial. Hal ini merupakan proses untuk menyusun dan mencapai tujuan, memperkirakan waktu dan sumber-sumber waktu yang diperlukan untuk mencapai tujuan pengawasan sekaligus mendisiplinkan diri memfokuskan pada tujuan. Seorang manajer yang efektif dapat mengelola waktu sehingga dapat meningkatkan produktivitas. Selain itu, manajemen waktu juga dapat mengurangi tingkat stress pada proses pengawasan apabila dikelola dengan baik.

Oleh karena itu, dengan mempertimbangkan dan memperkirakan waktu dengan baik maka kegiatan pengawasan dapat dilakukan dengan tepat waktu, dengan catatan tidak membuang-buang waktu dan melakukan prioritas pekerjaan sesuai dengan standar waktu yang telah ditentukan.

c. Intensitas Pelaksanaan Pengawasan Kebijakan Perizinan

Dalam menjalankan suatu kegiatan agar berjalan efektif dalam mencapai hasil dan tujuan yang diinginkan, maka diperlukan konsistensi dan keteraturan dalam pelaksanaannya. Ukuran dari konsistensi dan keteraturan tersebut dapat dirumuskan dalam bentuk intensitas waktu kegiatan tersebut dilakukan. Dengan intensitas pelaksanaan yang teratur dan terorganisir dengan baik maka pencapaian hasil dari kegiatan dapat dicapai dalam waktu yang relatif singkat. Intensitas merupakan perwujudan dari komitmen dan motivasi dari kegiatan yang

⁷² Dejanasz.2002. *Interpersonal Skills in Organization*. Boston:Mc-Graw Hill Hal.66

dilakukan. Dengan jumlah intensitas pelaksanaan pengawasan kebijakan yang memadai, maka jumlah penyimpangan-penyimpangan maupun pelanggaran dapat ditekan dan dikendalikan dengan baik.

Intensitas berasal dari Bahasa Inggris yaitu *intense* yang berarti semangat atau giat. Sedangkan menurut Nurkholif Hazim, mendefinisikan intensitas adalah kebulatan tenaga yang dikerahkan untuk suatu usaha.⁷³ Jadi intensitas secara sederhana dapat dirumuskan sebagai usaha yang dilakukan oleh seseorang dengan penuh semangat untuk mencapai tujuan.

Intensitas merupakan suatu hal utama dalam meningkatkan semangat dan motivasi aparat pengawasan. Semakin tingginya tingkat motivasi dan semangat aparat pengawasan maka semakin tinggi pula tingkat intensitas pengawasan kebijakan, begitu pula sebaliknya. Dengan tingkat intensitas yang tinggi menunjukkan pula tingkat keseriusan yang tinggi dalam menjalankan fungsi pengawasan kebijakan. Intensitas pengawasan yang tinggi berperan dalam mengetahui sejauh mana penyimpangan atau pelanggaran dapat dikendalikan agar tingkat penyimpangannya tidak jauh diluar kendali aparat pelaksana pengawasan. Intensitas pengawasan yang dilakukan disesuaikan dengan kebutuhan organisasi dan ketersediaan jumlah aparat pengawas kebijakan. Dengan kata lain, intensitas pengawasan menyesuaikan dengan waktu dan jumlah ketersediaan aparat pengawasan kebijakan.

⁷³ Hazim, Nurkholif.2005. *Teknologi Pembelajaran*. Jakarta: UT Pustekom IPTPI Hal.191

I.5.3.1.3 Standar Moneter

Dalam menjalankan kegiatan pengawasan membutuhkan sumber daya yang memadai agar proses pengawasan kebijakan berjalan dengan baik. Selain mengandalkan sumber daya manusia, diperlukan juga sumber daya dana sebagai penopang operasional kegiatan yang dijalankan. Dana atau uang dijadikan sebagai standar moneter sekaligus sebagai patokan berapa jumlah anggaran yang dibutuhkan dalam melaksanakan pengawasan kebijakan. Terdapat dua jenis anggaran yaitu anggaran operasional dan anggaran finansial. Anggaran operasional menunjukkan barang dan jasa yang diperkirakan akan dikonsumsi oleh organisasi dalam periode anggaran biasanya dengan bentuk ukuran (fisik) dan biaya. Sedangkan anggaran finansial memuat perincian jumlah uang yang akan dikeluarkan organisasi dalam periode yang sama dan dari mana uang tersebut akan didapatkan. Standar moneter yang perlu diperhitungkan dalam melaksanakan pengawasan kebijakan meliputi sumber pendapatan, biaya tenaga kerja, biaya operasional pengawasan kebijakan dan sebagainya.

a. Sumber Pendapatan Pengawasan Kebijakan Perizinan

Sumber pendapatan merupakan suatu unsur penting dalam standar moneter pelaksanaan pengawasan kebijakan. Pemasukan merupakan sumber dana yang dijadikan sebagai alat penjamin bagi keberlangsungan kegiatan yang dijalankan. Sumber pemasukan dapat diperoleh dari pinjaman dana, hibah, simpanan dan sebagainya. Menurut Warren, pendapatan merupakan peningkatan ekuitas pemilik

yang diakibatkan oleh proses penjualan barang atau jasa kepada pembeli.⁷⁴ Sedangkan menurut Skousen dkk mendefinisikan pendapatan merupakan arus masuk atau peningkatan aktiva lainnya sebuah entitas atau pembentukan utangnya atau sebuah kombinasi dari keduanya dari pengantaran barang atau penghasilan barang, memberikan pelayanan atau melakukan aktivitas lain yang membentuk operasi pokok atau sentral entitas yang terus berlangsung.⁷⁵

Pendapat lain mengenai pendapatan juga dikemukakan oleh Soemarsono sebagai berikut:⁷⁶

“Pendapatan merupakan peningkatan manfaat ekonomi selama satu periode akuntansi tertentu dalam bentuk pemasukan atau penambahan aktiva atau penurunan kewajiban yang mengakibatkan kenaikan ekuitas yang tidak berasal dari kontribusi penanaman modal. Peningkatan jumlah aktiva atau penurunan kewajiban dapat berasal dari penyerahan barang/jasa atau aktivitas usaha lainnya dalam satu periode.”

Jadi dapat disimpulkan bahwa pendapatan merupakan peningkatan manfaat dalam satu periode tertentu dalam bentuk pemasukan atau tambahan dana lainnya yang berasal dari kegiatan yang dilaksanakan. Sehingga dapat dijelaskan bahwa pendapatan merupakan sumber pemasukan yang meningkatkan jumlah nilai uang atau barang/jasa lainnya. Sumber pendapatan merupakan unsur penting dalam pembiayaan operasional kegiatan serta digunakan untuk membayar gaji atau upah aparat pelaksana pengawasan kebijakan.

⁷⁴ Warren, Carl S., James M. Reeves, dan Philip E. Fees. 2005. *Pengantar Akuntansi* Edisi 21. Jakarta: Penerbit Salemba Empat Hal. 63

⁷⁵ D. James, K. Earl, Stice dan Fred K. Skousen. 2001. *Akuntansi Keuangan Menengah* Edisi Pertama. Jakarta: Salemba Empat Hal. 206

⁷⁶ Repository.usu.ac.id diakses pada 26 Mei 2015 pukul 18.42 WIB

b. Biaya Tenaga Kerja Pengawasan Kebijakan Perizinan

Biaya tenaga kerja atau yang lebih dikenal dengan istilah upah atau gaji merupakan imbalan imbalan yang diberikan kepada karyawan atas tenaga, pikiran dan keahlian yang diberikan kepada perusahaan. Besarnya gaji dan upah yang dibayar biasanya berdasarkan suatu tingkatan tertentu sesuai dengan keahlian yang dimiliki karyawan tersebut. Menurut Niswonger, pengertian gaji dan upah biasanya digunakan untuk pembayaran atas jasa manajerial, administratif, dan jasa-jasa yang sama. Tarif gaji biasanya diekspresikan dalam periode bulanan dan tahunan. Istilah upah (*wages*) biasanya digunakan untuk pembayaran karyawan lapangan (pekerja kasar) baik yang terdidik maupun tidak terdidik. Tarif upah biasanya diekspresikan secara mingguan atau per jam.⁷⁷

Menurut Ruky, upah digunakan untuk menggambarkan pembayaran jasa kerja untuk satuan waktu pendek, misalnya per hari atau per jam. Gaji menggambarkan pembayaran jasa kerja untuk satuan waktu lebih panjang biasanya sebulan. Upah atau dalam bahasa Inggris “*wage*” dibayarkan kepada pekerja yang terlibat langsung dalam proses produksi, baik terlibat langsung (*direct labour*) misalnya operator, maupun tidak langsung (*indirect labour*) misalnya bagian pemeliharaan mesin. Sebaliknya pekerja yang menerima gaji termasuk dalam kategori *fixed cost* (biaya tetap) atau *overhead costs*. Contohnya adalah para supervisor atau manajer, staf administrasi, dan sebagainya.⁷⁸

⁷⁷ repository.usu.ac.id diakses pada 26 Mei 2015 pukul 18.51 WIB

⁷⁸ *ibid*

Sedangkan menurut Mulyadi mendefinisikan gaji dan upah adalah gaji umumnya merupakan pembayaran atas penyerahan jasa yang dilakukan oleh karyawan yang mempunyai jenjang jabatan manajer, sedangkan upah umumnya merupakan pembayaran atas jasa yang dilakukan oleh karyawan pelaksana (buruh). Umumnya gaji yang dibayarkan secara tetap per bulan, sedangkan upah dibayarkan berdasarkan hari kerja, jam kerja, atau jumlah satuan produk yang dihasilkan oleh karyawan.⁷⁹

Berdasarkan beberapa defenisi diatas dapat disimpulkan perbedaan antara gaji dan upah dari segi satuan waktu dan tingkatan jabatan dan keahlian masingmasing karyawan. Gaji merupakan balas jasa yang diberikan perusahaan kepada karyawan yang jenjang jabatan seperti manajer dan pembayaran gaji dalam satuan bulan sedangkan untuk upah merupakan balas jasa yang diberikan perusahaan kepada karyawan pelaksana atau yang terlibat langsung dalam proses produksi, dan dalam satuan waktu jam, hari atau jumlah satuan produk yang dihasilkan karyawan tersebut. Biaya tenaga kerja juga meliputi tunjangan, asuransi, insentif dan sebagainya.

c. Biaya Operasional Pengawasan Kebijakan Perizinan

Biaya operasional merupakan biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan sejumlah kegiatan tertentu. Biaya merupakan unsure utama secara fisik yang harus dikorbankan demi kepentingan dan kelancaran pengawasan kebijakan dalam rangka mencapai tujuan pengawasan. Oleh karena itu, dalam

⁷⁹ Mulyadi.2001.*Sistem Akuntansi* Edisi Ketiga. Jakarta:Salemba Empat Hal.33

pelaksanaannya memerlukan perhatian yang sangat serius dikarenakan biaya merupakan unsur pengurangan yang berpengaruh terhadap aktifitas organisasi. Biaya juga berperan penting dalam proses perencanaan dan pengawasan. Menurut Mulyadi, biaya merupakan pengorbanan sumber ekonomi yang diukur dalam satuan uang, yang telah terjadi atau kemungkinan akan terjadi untuk tujuan tertentu.⁸⁰ Selain itu, Mulyadi juga menambahkan bahwa biaya adalah kas sumber daya yang telah atau akan dikorbankan untuk mewujudkan tujuan tertentu.⁸¹

Sedangkan yang dimaksud dengan biaya operasional merupakan uang yang dikeluarkan untuk mengadakan (mendirikan, melakukan dan sebagainya) kegiatan yang bersifat operasional. Menurut Jopie Yusuf mendefinisikan biaya operasional merupakan biaya-biaya yang tidak berhubungan langsung dengan produk perusahaan tetapi berkaitan dengan aktivitas operasi perusahaan sehari-hari.⁸² Jadi dapat disimpulkan bahwa biaya operasional merupakan biaya yang dikeluarkan dalam jumlah tertentu untuk melaksanakan kegiatan atau aktivitas sehari-hari organisasi.

Oleh karena itu, biaya operasional sangat penting dalam pelaksanaan pengawasan kebijakan yang dilakukan secara rutin. Biaya operasional perlu dianggarkan dan diperhitungkan dari awal perencanaan pengawasan akan dilakukan. Supaya jumlah biaya operasional yang dikeluarkan tidak melebihi jumlah saldo yang tersedia, sehingga tidak menghambat aktifitas pengawasan dan

⁸⁰ Mulyadi.2002.*Akuntansi Biaya*. Yogyakarta:AMP-YKPN Hal.8

⁸¹ Mulyadi.2003.*Sistem Akuntansi*. Jakarta:Salemba Empat Hal.4

⁸² Yusuf,Jopie.2006. *Analisis Kredit untuk Account Officer*. Jakarta:PT.Gramedia Pustaka Utama Hal.33

pencapaian tujuan pengawasan dapat dilakukan secara efektif dan efisien dengan memanfaatkan biaya operasional yang tersedia.

I.5.3.2 Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Pengawasan Kebijakan

Perizinan

Langkah kedua dalam pengendalian adalah mengukur atau mengevaluasi prestasi kerja terhadap standar yang telah ditentukan. Pengukuran prestasi kerja terhadap standar hendaknya dilakukan atas dasar pandangan kedepan, sehingga penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi dapat diketahui dari standar yang ditetapkan. Jika standar telah ditentukan secara tepat dan sarana yang tersedia digunakan untuk mengetahui apa yang sebenarnya dilakukan oleh bawahan, sehingga penilaian kerja dengan membandingkan hasil yang diinginkan dengan hasil nyata dapat dilakukan dengan mudah. Akan tetapi, banyak sekali aktivitas yang sukar untuk menetapkan standar yang akurat dan banyak pula standar yang sukar untuk diukur. Mungkin mudah sekali jika melakukan pengukuran dengan menggunakan teknik waktu dan penelitian gerakan untuk menetapkan standar jam kerja. Untuk mengukur jenis pekerjaan yang tidak memerlukan banyak keahlian teknik, maka sulit sekali untuk menentukan standar yang digunakan dan sulit untuk menilai hasil kerjanya.⁸³

Bagaimanapun juga, manajer pada semua tingkat mengembangkan sasaran yang dapat diperiksa dan dinyatakan baik dalam ukuran kuantitatif dan kualitatif. Sehingga sasaran-sasaran tersebut menjadi standar terhadap prestasi kerja pada

⁸³ Op.Cit Koontz, Harold Hal.198

semua kedudukan dalam organisasi yang dapat diukur. Demikian pula, dengan teknik-teknik pengukuran baru yang telah dikembangkan untuk mengukur tingkat obyektivitas yang layak, kualitas manajemen itu sendiri baik pada kedudukan yang paling atas hingga kedudukan terendah akan muncul standar-standar prestasi kerja yang bermanfaat. Penetapan standar adalah sia-sia bila tidak disertai berbagai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan nyata. Oleh karena itu, tahap kedua dalam pengawasan adalah menentukan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat. Penentuan pengukuran pelaksanaan pengawasan kebijakan digunakan sebagai dasar atas pelaksanaan kegiatan yang dilakukan secara tepat. Pengukuran ini sebaiknya mudah dilaksanakan dan tidak mahal, serta dapat diterangkan kepada para pegawai agar maksud dan tujuan penetapan standar yang dilakukan dapat dipahami oleh seluruh pegawai.⁸⁴

I.5.3.3 Pengukuran Pelaksanaan Pengawasan Kebijakan Perizinan

Setelah frekuensi pengukuran dan sistem monitoring ditentukan pengukuran pelaksanaan dilakukan sebagai proses yang berulang-ulang dan terus-menerus. Menurut Manullang, terdapat berbagai cara dalam melakukan pengukuran pelaksanaan pengawasan yaitu peninjauan pribadi (inspeksi, pengamatan/observasi), laporan lisan, laporan tertulis dan laporan yang bersifat khusus (pengambilan atau pengujian sampel, metode otomatis):⁸⁵

⁸⁴ Handoko, T. Hani. 1998. *Manajemen* Edisi Kedua. Yogyakarta: BPFE Hal. 364

⁸⁵ Manullang, M. 2001. *Dasar-dasar Manajemen*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press Hal. 178

a. Peninjauan Pribadi

Peninjauan pribadi (*personal inspection, personal observation*) adalah mengawasi dengan jalan meninjau secara pribadi sehingga dapat dilihat pelaksanaan pekerjaan. Cara pengawasan ini mengandung segi kelemahan, bila timbul prasangka dari bawahan. Cara seperti ini member kesan kepada bawahan bahwa mereka diamat-amati secara keras dan kuat sekali. Di pihak lain, ada yang berpendapat bahwa cara inilah yang terbaik. Sebagai alasan karena dengan cara ini kontak langsung antara atasan dengan bawahan dapat dipererat. Sebagai tambahan, dengan cara ini dapat dilihat kesukaran dalam proses pelaksanaan pengawasan secara langsung.

b. Pengawasan Melalui Laporan Lisan

Cara ini hampir sama dengan cara yang pertama ialah pengawasan melalui *oral report*. Dengan cara ini, pengawasan dilakukan dengan mengumpulkan fakta-fakta melalui laporan lisan yang diberikan bawahan. Wawancara yang diberikan ditujukan kepada orang-orang atau segolongan orang tertentu yang dapat member gambaran dari hal-hal yang ingin diketahui, terutama tentang hasil sesungguhnya (*actual result*) yang dicapai oleh bawahannya. Cara ini memungkinkan kedua pihak memberikan laporan lisan tentang hasil pekerjaannya dan atasan dapat menanyakan lebih lanjut hasil pekerjaan bawahan.

c. Pengawasan Melalui Laporan Tertulis

Laporan tertulis (*written report*) merupakan suatu pertanggung jawaban kepada atasan mengenai pekerjaan yang dilaksanakannya sesuai dengan

instruksi dan tugas-tugas yang diberikan atasannya. Kelemahan laporan ini adalah bawahan tidak dapat menggambarkan semua kejadian dari aktivitas seluruhnya, sehingga dapat memberikan gambaran yang berlebihan. Pimpinan menjadi sulit menentukan mana kenyataan dan mana pendapatan. Sedangkan kelebihan laporan ini adalah dapat diambil manfaatnya oleh banyak pihak yakni oleh pimpinan guna pengawasan dan pihak lain yaitu penyusunan rencana berikutnya.

d. Pengawasan Melalui Laporan kepada Hal-hal yang Bersifat Khusus

Pengawasan yang berdasarkan kekecualian atau *control by exception* adalah suatu sistem pengawasan dimana pengawasan itu ditujukan kepada soal-soal kekecualian. Jadi, pengawasan hanya dilakukan bila diterima laporan yang menunjukkan adanya peristiwa-peristiwa istimewa, sehingga pengawasan ini disebut sebagai *control by exception*.

I.5.3.4 Perbandingan Pelaksanaan dengan Standar Pengawasan Kebijakan

Perizinan

Tahap kritis dari proses pengawasan adalah perbandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang direncanakan atau standar yang telah ditetapkan. Walaupun tahap ini paling mudah dilakukan, tetapi kompleksitas dapat terjadi pada saat menginterpretasikan adanya penyimpangan (deviasi). Pada tahap ini, digunakan sebagai tahap untuk mengetahui penyebab terjadinya penyimpangan dan menganalisisnya mengapa bisa terjadi demikian, juga digunakan sebagai alat

pengambilan keputusan bagi manager. Penyimpangan-penyimpangan harus dianalisa untuk menentukan mengapa standar tidak dapat dicapai.⁸⁶

Dengan membandingkan standar yang ditetapkan dengan hasil nyata di lapangan, maka akan memudahkan untuk mengetahui ada tidaknya penyimpangan yang terjadi. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi memungkinkan manajer untuk mengambil tindakan perbaikan. Hal ini digunakan untuk membandingkan hasil yang diinginkan dengan kondisi yang dihadapi. Tahap ini juga digunakan sebagai ukuran sejauh mana tujuan pengawasan telah tercapai dan mengukur seberapa jauh tingkat deviasi yang telah terjadi dalam pelaksanaan kegiatan.

I.5.3.5 Pengambilan Tindakan Koreksi Pengawasan Kebijakan Perizinan

Pengambilan tindakan koreksi merupakan proses akhir dari kegiatan pengawasan. Menurut Suryadi, mengemukakan bahwa kegiatan hanya mempunyai arti kecil kecuali diambil tindakan koreksi.⁸⁷ Pada kegiatan mengadakan koreksi atau perbaikan merupakan tindakan yang dilakukan untuk mengatasia adanya penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan agar dapat disesuaikan dengan ukuran atau standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini bertujuan untuk dapat membantu, membina, memperbaiki penyimpangan, hambatan, kesulitan yang dilakukan pegawai dalam melaksanakan tugas yang diberikan.

Proses pengawasan tidak lengkap jika tidak diambil tindakan untuk membetulkan penyimpangan yang terjadi. Jika standar ditetapkan untuk

⁸⁶ Op.Cit Handoko Hal.365

⁸⁷ Suryadi,Kadarsah, Ali Ramadhani..2002. *Sistem Pendukung Keputusan*. Bandung: Remaja Rosdakarya Hal.177

mencerminkan struktur organisasi dan apabila prestasi kerja diukur dalam standar ini, maka pembetulan terhadap penyimpangan yang negatif dapat dipercepat, karena manajer sudah mengetahui dengan tepat, terhadap bagian manakah dari pelaksanaan tugas oleh individu atau kelompok kerja tindakan koreksi itu harus dikenakan. Koreksi terhadap penyimpangan yang negatif dalam prestasi kerja merupakan titik dimana pengawasan dilihat sebagai bagian dari seluruh sistem manajemen yang terhubung menjadi satu dengan fungsi manajerial lainnya. Manajer mungkin akan membetulkan penyimpangan yang terjadi dengan menyusun kembali rencananya atau dengan merubah tujuannya atau membetulkan penyimpangan itu dengan menambah jumlah pegawai, mengadakan seleksi dan memberikan latihan yang lebih baik kepada bawahannya atau dengan menempuh jalan terakhir yaitu memecat bawahannya. Manajer juga melakukan koreksi tersebut dengan memberikan pengarahan dan bimbingan yang lebih baik.⁸⁸

Beberapa ahli berpendapat bahwa pembetulan tindakan penyimpangan sama sekali bukan merupakan langkah dalam proses pengawasan atau pengendalian, melainkan semata-mata merupakan titik dimana fungsi manajerial lainnya mulai berlaku. Pengawasan tidak hanya sebatas pada pengukuran prestasi kerja terhadap standar tanpa berbuat sesuatu jika prestasi kerja merosot. Bila hasil analisa menunjukkan perlunya tindakan koreksi, tindakan ini harus diambil. Tindakan koreksi dapat diambil dalam berbagai bentuk. Standar mungkin diubah, pelaksanaan diperbaiki, atau keduanya dilakukan bersamaan. Tindakan koreksi yang dilakukan berupa mengubah standar mula-mula, mengubah pengukuran

⁸⁸ Op.Cit, Koontz Hal.200

pelaksanaan, mengubah cara dalam menganalisa dan menginterspretasikan penyimpangan-penyimpangan dan sebagainya.

I.5.4 Efektifitas Pengawasan Kebijakan Perizinan

Dalam melakukan kegiatan tertentu diperlukan sejumlah cara agar tujuan kegiatan dapat tercapai secara efektif. Efektifitas ini penting karena menjadi suatu ukuran keberhasilan pencapaian tujuan suatu kegiatan. Efektifitas terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektifitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif suatu program/ kegiatan maupun organisasi.⁸⁹ Efektifitas dapat dipahami sebagai derajat keberhasilan suatu program dalam usahanya untuk mencapai tujuan program tersebut. Suatu program dapat dikatakan efektif jika suatu tujuan, sasaran program dapat tercapai sesuai batas waktu yang ditargetkan, tanpa mempedulikan biaya yang dikeluarkan. Menurut Steers, efektifitas digunakan sebagai tolak ukur untuk membandingkan antara rencana dan proses yang dilakukan dengan hasil yang dicapai.⁹⁰

Untuk mengukur efektif atau tidaknya kegiatan pengawasan kebijakan yang dilaksanakan, maka diperlukan penilaian hasil kinerja dengan standar yang telah ditentukan. Secara garis besar, terdapat tiga ukuran penilaian kinerja yang menunjukkan efektifitas pekerjaan yaitu:⁹¹

⁸⁹ Mahmudi. 2009. *Manajemen Kinerja Sektor Publik* (Edisi kedua) (Yogyakarta: STIM YKPN). Hal: 86

⁹⁰ Steers, M. Richard dkk. 1985. *Efektifitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga Hal.55

⁹¹ Op.Cit, Sule, Ernie Tisnawati dan Kurniawan Saefullah Hal.324

- a. Kinerja $<$ Standar, dimana dalam kondisi ini organisasi mencapai kinerja yang buruk atau tidak sesuai dengan yang diharapkan karena berada dibawah standar.
- b. Kinerja = Standar, dimana dimana dalam kondisi ini organisasi mencapai kinerja baik, namun pada tingkat yang paling minimum karena kinerjanya sama dengan standar.
- c. Kinerja $>$ Standar, dimana dalam kondisi ini organisasi mencapai kinerja yang terbaik, karena berada diatas standar.

Efektifitas berkaitan dengan pencapaian kerja yang maksimal, yaitu pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas dan waktu. Efektifitas menurut Hidayat merupakan suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektifitasnya.⁹² Sedangkan menurut Martoyo, mendefinisikan efektifitas sebagai suatu kondisi atau keadaan, dimana dalam memilih tujuan yang hendak dicapai dan sarana yang digunakan, serta kemampuan yang dimiliki adalah tepat, sehingga tujuan yang diinginkan dapat dicapai dengan hasil yang memuaskan.⁹³

Ukuran efektifitas yang digunakan mengacu pada pendapat David Krech, Richard S. Cruthfield dan Egerton L. Ballachey yaitu:⁹⁴

- a. Jumlah hasil yang dapat dikeluarkan: perbandingan antara *input* dengan *output*.
- b. Tingkat kepuasan yang diperoleh: berdasarkan ukuran kuantitatif dan kualitatif.
- c. Produk kreatif: penciptaan kondisi kondusif yang menumbuhkan kreatifitas dan kemampuan.
- d. Intensitas yang akan dicapai: ketaatan dalam tingkat tinggi dengan adanya rasa saling memiliki yang tinggi.

⁹² <http://repository.usu.ac.id> hal.4

⁹³ Martoyo, Susilo.1998.*Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE Hal.4

⁹⁴ Danim, Sudarwan. 2004. *Motivasi Kepemimpinan dan Efektivitas Kelompok*. Jakarta: PT.Rineka Cipta Hal.119-120

Sedangkan menurut pendapat Gibson Ivancevich Donelly, ukuran efektifitas antara lain:⁹⁵

- a. Produksi: kemampuan organisasi menghasilkan jumlah dan mutu output yang sesuai.
- b. Efisiensi: perbandingan (ratio) antara output dengan input.
- c. Kepuasan: tingkat dimana organisasi mampu memenuhi kebutuhannya.
- d. Keunggulan: tingkat dimana organisasi tanggap terhadap perubahan eksternal dan internal.
- e. Pengembangan: mengukur kemampuan organisasi untuk meningkatkan kapasitas terhadap tuntutan masyarakat.

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan reduksi teori berdasarkan pendapat para ahli diatas. Maka, peneliti mengambil salah satu ukuran efektifitas menurut David Krech, Richard S. Cruthfield, Egerton L. Ballachey dan Gibson Ivancevich Donelly yaitu perbandingan *input* dan *output* dalam mengukur efektifitas pengawasan kebijakan perizinan.

1.6. Definisi Konsep:

Adapun pengertian konsep-konsep yang digunakan sesuai dengan rumusan masalah penelitian ini antara lain:

1. Kebijakan Perizinan adalah suatu bukti persetujuan dari pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bertujuan agar diperbolehkan melakukan kegiatan atau usaha tertentu dan terhindar dari larangan-larangan tertentu.

⁹⁵ Siswadi, Edi. 2012. *Birokrasi Masa Depan Menuju Tata Kelola Pemerintah yang Efektif dan Prima*. Bandung: Mutiara Press, Hal. 85

2. Pengawasan Kebijakan Perizinan merupakan suatu tindakan untuk memastikan apakah pelaksanaan kebijakan sudah sesuai dengan rencana semula dan upaya menemukan adanya penyimpangan-penyimpangan.
3. Indikator Pengawasan Kebijakan Perizinan yang Efektif meliputi tahap penetapan standar pelaksanaan kegiatan (standar fisik, standar waktu dan standar moneter), penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan, pengukuran pelaksanaan kegiatan, membandingkan pelaksanaan dengan standar kegiatan dan pengambilan tindakan koreksi.
4. Efektifitas Pengawasan Kebijakan Perizinan merupakan ukuran keberhasilan dengan melakukan perbandingan *input* dan *output* pengawasan kebijakan perizinan.

I.7. Metode Penelitian :

Metode penelitian merupakan seperangkat petunjuk atau pedoman yang merupakan strategi menyeluruh untuk menemukan dan memperoleh data yang diperlukan serta menjawab suatu permasalahan ilmiah guna memperoleh suatu pengetahuan yang berkebenaran ilmiah berdasarkan pengamatan yang sistematis atas gejala-gejala empirik dengan mengikuti prosedur yang baku.⁹⁶

Dilihat dari rumusan masalah dan tujuan penelitian yang ada dalam penelitian ini maka peneliti menggunakan metode penelitian dengan

⁹⁶ Soeharto, Irawan. 2008. *Metode Penelitian Sosial*. Cet. VII. Bandung : PT Remaja Rosdakary Offset. Hal. 9

menggunakan metode kualitatif. Penelitian dilakukan dengan mengumpulkan informasi berupa data primer dan data sekunder dari buku, berita, literatur, jurnal dan sumber data lainnya terkait Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya, Satpol PP Kota Surabaya dan Asosiasi Reklame yaitu P3I dan PURI Jawa Timur yang dikumpulkan melalui observasi data serta wawancara, kemudian diproses melalui analisis data.

I.7.1. Tipe Penelitian :

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Penelitian Kualitatif. Penelitian Kualitatif menurut Creswell merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan.⁹⁷ Sedangkan berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian kualitatif deskriptif. Data yang dikumpulkan dalam penelitian deskriptif berupa kata-kata, gambar dan bukan angka-angka. Laporan penelitian deskriptif berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Penelitian deskriptif atau yang disebut dengan penelitian taksonomik dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai sesuatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti.⁹⁸

⁹⁷ Creswell, John W. 2013. *Research Design, Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed* (Edisi Ketiga). Yogyakarta: Pustaka Pelajar Hal.3

⁹⁸ Faisal, Sanapiah. 2008. *Format-format Penelitian Sosial*. Jakarta: Rajawali Pers Hal.20

Dalam penelitian deskriptif, peneliti berusaha mendeskripsikan fenomena sosial yang terjadi sesuai dengan fakta-fakta didasarkan pada peraturan normatif yang berlaku. Dengan menggunakan tipe penelitian kualitatif deskriptif, maka peneliti dapat menggambarkan efektifitas pengawasan perizinan reklame di kota Surabaya.

I.7.2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di empat lokasi penelitian yang berbeda yaitu, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota di Jalan Jimerto No. 8, Surabaya, Satpol PP Kota Surabaya Kasi Program Bidang Pengembangan Kapasitas di Jalan Jaksa Agung Suprpto No.6 Surabaya, Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (P3I) Pengurus Daerah Jawa Timur, terletak di Gedung Jatim Expo Jalan Ahmad Yani No.99, Surabaya dan Perhimpunan Usaha Reklame Indonesia (PURI) yang bertempat di Jalan Dukuh Kupang Timur XV/58 Surabaya. Alasan pemilihan lokus penelitian dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Surabaya merupakan kota besar dengan tingkat penertiban reklame dan pelanggaran reklame yang mencapai jumlah hampir dua puluh ribu titik reklame yang berhasil ditertibkan dan meningkat setiap tahunnya.
2. Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya selaku Ketua dan Sekretaris Tim Reklame yang memiliki wewenang dalam pengawasan perizinan reklame terkait Surat Izin Penyelenggaraan Reklame (SIPR) yang telah dikeluarkan.
3. Satpol PP Kota Surabaya selaku badan pelaksana (eksekusi) yang melakukan pengawasan sekaligus penertiban reklame berdasarkan surat

rekomendasi dari Ketua Tim Reklame yaitu Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya.

4. Asosiasi Reklame yaitu Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPI) wilayah Jawa Timur dan Perhimpunan Usaha Reklame Indonesia (PURI) selaku asosiasi yang menaungi sejumlah biro jasa reklame di kota Surabaya dan dianggap mewakili aspirasi biro reklame sebagai obyek penelitian terkait efektifitas pengawasan perizinan reklame di kota Surabaya.

I.7.3 Teknik Penentuan Informan

Dalam penelitian ini akan menggunakan teknik penentuan informan secara *purposive* yang dilanjutkan dengan teknik *snowball*. Peneliti mula-mula menentukan informan awal yang dianggap memiliki pengetahuan dan pemahaman terkait rumusan masalah penelitian. Selanjutnya, peneliti diarahkan kepada informan lainnya berdasarkan rekomendasi informan awal untuk melakukan wawancara penelitian. Peneliti diarahkan kepada informan lainnya yang juga memiliki pemahaman serupa mengenai efektifitas pengawasan perizinan reklame di kota Surabaya.

Teknik *purposive* pada penelitian ini, dilakukan dengan menentukan informan awal di Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang (DCKTR) Kota Surabaya yaitu Ir. Mohammad Aminuddin selaku Sekretaris Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya sekaligus sebagai Sekretaris Tim Reklame. Penentuan informan dilanjutkan dengan teknik *snowball* yaitu Ir. Mohammad Aminuddin merekomendasikan Pak Aly Murtadlo, S.ST. selaku Kepala Seksi Pengendalian

Bangunan Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya yang memiliki pemahaman dan pengetahuan mengenai perizinan reklame.

Selanjutnya, pada Satpol PP Kota Surabaya, peneliti menentukan informan awal yaitu Pak Bagus Supriyadi, S.STP selaku Kasi Program Bidang Pengembangan Kapasitas Satpol PP Kota Surabaya. Berdasarkan rekomendasi Pak Bagus Supriyadi, peneliti kemudian diarahkan kepada Bu Maida selaku Staf Perlengkapan Satpol PP Kota Surabaya, Tintus Febrianto selaku Staf Program Bidang Pengembangan Kapasitas Satpol PP Kota Surabaya dan Pak Ady Setyawan selaku Koordinator Lapangan Pengawasan Perizinan Reklame Satpol PP Kota Surabaya yang memiliki pemahaman dan pengetahuan terkait permasalahan perizinan reklame di kota Surabaya.

Untuk menambah keobyektifan penelitian, maka peneliti juga menentukan informan tambahan dari dua Asosiasi Reklame di Kota Surabaya yaitu Pak Gatot Indarto selaku Ketua Perhimpunan Usaha Reklame Indonesia (PURI) Jawa Timur dan Pak Agus Winoto selaku Sekretaris Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (P3I) Jawa Timur sebagai informan yang mewakili biro reklame terkait permasalahan reklame tak berizin di kota Surabaya.

1.7.4 Teknik dan Instrumen Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang dilakukan antara lain, observasi, wawancara dan dokumentasi. Terdapat dua jenis data yang dikumpulkan yaitu data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari objek

yang akan diteliti. Sedangkan data sekunder yaitu data yang diperoleh langsung dari lembaga atau institusi tertentu⁹⁹.

I.7.4.1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari obyek penelitian, untuk data primer dikumpulkan dengan tiga cara yaitu:¹⁰⁰

1. Observasi

Observasi digunakan untuk mendapatkan data hasil pengamatan. Pengamatan bisa dilakukan terhadap sesuatu benda, keadaan, kondisi, situasi, kegiatan, proses atau penampilan tingkah laku seseorang. Metode ini dipilih dengan pertimbangan yaitu:

- a. Pengamatan langsung merupakan alat yang ampuh untuk menguji suatu kebenaran dan memungkinkan melihat dan mengamati sendiri kemudian mencatat perilaku serta kejadian sebagaimana keadaan sebenarnya.
- b. Peneliti dapat mencatat peristiwa dalam situasi yang berkaitan dengan pengetahuan proposisional maupun pengetahuan yang langsung diperoleh dari data dan menghindari bias karena kemungkinan kekeliruan yang terjadi akibat kurang mampu mengingat hasil wawancara.

⁹⁹Sudarso. 2010. *Metode Penelitian Sosial*. Kencana Prenada Media Group: Jakarta. Hal. 55.

¹⁰⁰Lexy, Moleong J. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya Hal.219

2. Wawancara

Peneliti atau petugas peneliti, melakukan “kontak langsung” dengan subjek/responden penelitian. Pertanyaan-pertanyaan tersebut diajukan kepada pihak-pihak yang mengetahui dan memahami permasalahan terkait bagaimana efektifitas pengawasan perizinan reklame di kota Surabaya.

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan alat atau instrumen pengumpulan data lainnya yang relatif mudah. Dokumen yang dikumpulkan dalam penelitian ini berasal dari dokumen resmi dan hasil rekaman wawancara. Dokumen resmi terbagi menjadi dua , yaitu:

a. Dokumen internal

Berupa memo, pengumuman, instruksi dan aturan suatu lembaga masyarakat tertentu. Dokumen tersebut dapat menyajikan informasi tentang keadaan, aturan yang terjadi di dalam lokasi penelitian yang dipilih oleh peneliti yaitu dilingkungan instansi pemerintah. Dokumen resmi yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini antara lain, data jumlah dan jenis pelanggaran izin reklame, surat rekomendasi penertiban reklame yang berasal dari Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya. Sedangkan dokumen resmi yang dikumpulkan dari Satpol PP Kota Surabaya antara lain, data jumlah reklame yang telah ditertibkan, Peraturan Perundang-undangan terkait perizinan

reklame, Surat Perintah Penertiban Reklame, Surat Global, *softfile* Standar Operasional Prosedur (SOP) penertiban reklame.

b. Dokumen eksternal

Berisi bahan - bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga pemerintah; misalnya majalah, bulletin, pernyataan, dan berita yang disiarkan kepada media massa yang berkaitan dengan Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya, Satpol PP Kota Surabaya, Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (P3I) Jawa Timur dan Perhimpunan Usaha Reklame Indonesia (PURI) Jatim.

I.7.5 Teknik Analisis Data

Analisa data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan hipotesis kerja. Alur analisis mengikuti model analisis interaktif sebagaimana diungkapkan Miles dan Huberman Proses analisis dalam penelitian ini dilakukan dengan 3 tahap, yaitu¹⁰¹:

1. Reduksi data

Reduksi data dilakukan setelah data terkumpul reduksi data digunakan untuk merangkum, pemilihan data-data pokok, serta memfokuskan data yang dianggap penting untuk disusun alur dan hubungannya membentuk suatu tema dan pola tertentu. Dengan demikian, data yang telah direduksi memberikan deskripsi dan gambaran yang lebih jelas

¹⁰¹ Sugiyono. 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. Alfabeta. Hal 192

untuk dipahami dan memudahkan peneliti dalam proses pengumpulan data berikutnya.

2. Penyajian data

Penyajian data yang dilakukan bertujuan untuk memahami dan melakukan serta pengambilan tindakan selama proses pengumpulan data berlangsung. Data yang telah dikumpulkan, kemudian direduksi terlebih dahulu. Kemudian, data disajikan dalam bentuk berupa tulisan, gambar, grafik dan tabel sesuai dengan pola hubungannya sehingga data mudah dipahami.

3. Verifikasi atau Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dilakukan selama proses pengambilan data berlangsung. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara menuliskan catatan lapangan selama proses pengambilan data dan melakukan pengecekan ulang pada data-data primer dan sekunder.

I.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Teknik pemeriksaan keabsahan data merupakan faktor yang menentukan dalam penelitian kualitatif. Pemeriksaan keabsahan data didasarkan atas kriteria tertentu. Kriteria itu terdiri atas derajat kepercayaan, keteralihan, kebergantungan dan kepastian. Dalam penelitian ini, derajat kepercayaan pemeriksaan data menggunakan teknik triangulasi.¹⁰²

Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan data lain untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding

¹⁰²*Op.cit* Lexy, Moleong J. Hal.344

data tersebut. Terdapat tiga jenis triangulasi yaitu triangulasi sumber, metode dan teori. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan triangulasi sumber yaitu mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi melalui waktu dan alat yang berbeda. Triangulasi Sumber digunakan untuk memeriksa data dengan membandingkan data yang sama dari sumber yang satu dengan sumber data yang lain.

