

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Hakikatnya negara memiliki tanggung jawab utama dalam menjamin terpenuhinya hak-hak dasar warga negara, salah satunya melalui penyelenggaraan pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan perwujudan dari fungsi negara dalam menyediakan akses terhadap layanan administratif, barang, maupun jasa yang dibutuhkan masyarakat.

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, ditegaskan bahwa “negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik.” Hal ini menegaskan bahwa pelayanan publik merupakan kewajiban negara yang bersifat konstitusional dan menyeluruh (Sadi, 2017; Yati, 2024). Dalam pelaksanaannya, masyarakat menghendaki penyelenggaraan pelayanan publik yang memenuhi prinsip-prinsip, akuntabilitas, ketepatan waktu, responsivitas, efektivitas, serta kesesuaian dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang telah ditetapkan.

Merujuk pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan, dinyatakan bahwa “setiap penyelenggara pelayanan publik wajib menyusun, menetapkan dan menerapkan standar pelayanan serta menetapkan maklumat pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan.”

Mengacu pada Standar Operasional Prosedur serta ketentuan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014, keberhasilan suatu daerah dalam menjalankan amanat Undang-Undang dapat diukur melalui pelayanan publik yang optimal. Oleh karena itu, seluruh unsur yang terlibat dalam proses pelayanan publik diharapkan mampu menerapkan lima dimensi pelayanan, yaitu: (1) *Tangible* (berwujud), (2) *Reliability* (keandalan), (3) *Responsiveness* (ketanggapan), (4) *Assurance* (jaminan), dan (5) *Empathy* (empati) (Zeithaml dkk, 2011).

Standar pelayanan sebagaimana yang tertuang dalam SOP dan diperkuat dengan regulasi dari Kementerian PAN-RB sepatutnya dijadikan acuan utama bagi setiap instansi dalam menyelenggarakan pelayanan prima. Pedoman ini berfungsi tidak hanya sebagai kerangka normatif, tetapi juga sebagai petunjuk teknis yang mendasari pelaksanaan pelayanan publik yang baik, efektif, dan berorientasi pada kepuasan masyarakat, tanpa terkecuali dalam setiap program pelayanan yang dijalankan oleh lembaga pemerintah.

Sesuai yang tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, disebutkan bahwa tujuan dari penyelenggaraan pelayanan publik adalah “terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik.” Dalam konteks ini, pelayanan publik dipandang sebagai suatu kebutuhan esensial yang terus berkembang seiring dinamika zaman serta tuntutan masyarakat dalam memenuhi berbagai keperluan hidupnya. Setiap individu maupun organisasi, khususnya yang bergerak dalam bidang jasa pelayanan, dituntut untuk mampu memberikan pelayanan terbaik dalam setiap proses interaksi dengan masyarakat.

Strategi komunikasi pelayanan publik di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan tidak hanya diarahkan untuk menyampaikan informasi administratif kepada wajib pajak, tetapi juga berfungsi membangun branding kelembagaan dan membentuk persepsi positif masyarakat terhadap kualitas layanan pemerintah daerah. Dalam konteks pelayanan pajak, Bapenda perlu menampilkan diri sebagai institusi yang responsif, transparan, ramah, modern, dan mudah diakses, sehingga masyarakat tidak memandang pajak semata-mata sebagai kewajiban yang membebani, melainkan sebagai bentuk partisipasi dalam pembangunan daerah. Oleh karena itu, setiap bentuk komunikasi, baik melalui petugas layanan, papan informasi, media sosial, website, aplikasi digital, maupun pengalaman masyarakat saat berada di ruang pelayanan, menjadi bagian dari strategi membangun citra lembaga. Apabila komunikasi pelayanan dilakukan secara jelas, konsisten, dan humanis, maka Bapenda dapat memperkuat kepercayaan publik, meningkatkan kepuasan wajib pajak, serta menciptakan persepsi bahwa pelayanan pajak daerah telah bergerak menuju

pelayanan yang profesional, terbuka, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Fenomena komunikasi dalam pelayanan publik Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan menjadi semakin penting ketika istilah-istilah pelayanan yang digunakan oleh lembaga belum selalu dipahami secara sama oleh masyarakat. Salah satu contoh yang menarik adalah penggunaan istilah “pemutihan pajak kendaraan”. Dalam persepsi sebagian masyarakat, kata “pemutihan” sering dimaknai sebagai penghapusan seluruh kewajiban pembayaran pajak atau pembebasan total biaya. Padahal, dalam praktik kebijakan pelayanan pajak daerah, pemutihan umumnya tidak berarti pajak pokok digratiskan, melainkan pemberian keringanan tertentu, seperti penghapusan atau pengurangan denda administrasi keterlambatan pembayaran. Perbedaan makna ini menunjukkan adanya persoalan komunikasi publik, terutama pada aspek kejelasan pesan, pemilihan istilah, dan efektivitas penyampaian informasi kepada wajib pajak.

Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa masalah pelayanan publik di Bapenda tidak hanya berkaitan dengan prosedur pembayaran, fasilitas, atau kecepatan layanan, tetapi juga dengan bagaimana pesan pelayanan dikonstruksi, disampaikan, dan diterima oleh masyarakat. Istilah yang populer dan mudah menarik perhatian publik seperti “pemutihan” memang memiliki daya persuasif, tetapi juga berpotensi menimbulkan kesalahpahaman apabila tidak disertai penjelasan yang rinci mengenai batasan, syarat, manfaat, dan jenis keringanan yang diberikan. Akibatnya, masyarakat dapat datang ke kantor layanan dengan ekspektasi yang berbeda dari kebijakan sebenarnya, sehingga muncul kebingungan, pertanyaan berulang, bahkan kekecewaan terhadap pelayanan. Fenomena ini menjadi alasan penting untuk meneliti strategi komunikasi pelayanan publik Bapenda, karena efektivitas pelayanan pajak daerah sangat bergantung pada kemampuan lembaga menyampaikan informasi secara jelas, konsisten, transparan, dan mudah dipahami oleh seluruh kelompok wajib pajak.

Tujuan utama dari pelayanan publik tidak hanya sekadar memenuhi kebutuhan administratif, melainkan juga mencakup peningkatan daya saing,

perbaikan hidup, serta penciptaan masyarakat yang lebih layak dan sejahtera. Hal ini diperkuat melalui praktik komunikasi yang meyakinkan, yang tidak hanya membangun kredibilitas dan kepercayaan publik, tetapi juga menjaga eksistensi institusi pelayanan, baik pemerintah maupun swasta, sekaligus mendorong manfaat yang berkelanjutan bagi lembaga penyelenggara (Irfansyah, 2021; Rachmatullah, 2020; Zacharias, 2025).

Tetapi apa yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa implementasi pelayanan publik belum sepenuhnya sesuai dengan ketentuan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang telah ditetapkan. Terdapat berbagai keluhan dari masyarakat yang mencerminkan adanya pelayanan yang dinilai tidak efektif, tidak efisien, alur birokrasi yang rumit, sumber daya manusia yang kurang ramah dan tidak responsif, serta keterbatasan informasi layanan yang disediakan di lokasi pelayanan. Situasi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara idealisme regulasi dengan praktik implementatif yang masih perlu dievaluasi secara berkelanjutan.

Keberhasilan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor, salah satunya yang paling krusial adalah aspek komunikasi (Ardianti et al., 2025; Wardana & Prabawati, 2024). Dalam kehidupan sehari-hari, komunikasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan dalam konteks pelayanan publik perannya sangat signifikan terhadap terciptanya layanan yang baik. Baik komunikasi yang disampaikan secara verbal maupun nonverbal, secara langsung maupun melalui media perantara baik itu dalam bentuk tulisan, suara, gambar, simbol, logo, ataupun tanda-tanda tertentu, semuanya memiliki kontribusi penting dalam membentuk persepsi serta kepuasan masyarakat. Besarnya dampak komunikasi terhadap mutu pelayanan publik bergantung pada beberapa dimensi pendukung. Dalam konteks pelayanan perizinan misalnya, layanan sangat ditentukan oleh mutu komunikator, pesan yang disampaikan, saluran media yang digunakan, karakteristik penerima pesan (komunikan), serta efek yang ditimbulkan dari proses komunikasi tersebut.

Komunikasi merupakan sarana untuk menyampaikan ide, informasi, maupun pengetahuan, serta menjadi media dalam mengungkapkan pikiran dan perasaan antara individu yang terlibat, baik sebagai pengirim maupun penerima pesan, dengan menggunakan bentuk interaksi verbal ataupun nonverbal. Menurut (Djerubu et al., 2022; Milyane et al., 2022), komunikasi adalah suatu proses penyampaian makna yang diwujudkan melalui ide atau informasi dari satu pihak kepada pihak lainnya. Proses ini tidak hanya terbatas pada penyampaian pesan melalui kata-kata, tetapi juga mencakup elemen-elemen nonverbal seperti ekspresi wajah, nada suara, dan jeda dalam berbicara. Oleh karena itu, keberhasilan dalam mewujudkan pelayanan yang optimal tidak hanya bergantung pada aliran informasi, tetapi juga pada penguasaan keterampilan komunikasi yang mendukung terbangunnya pemahaman yang efektif antara kedua belah pihak.

Komunikasi memainkan peranan krusial dalam peningkatan mutu pelayanan publik. Ia tidak hanya sebatas pada pemahaman konsep, melainkan juga pada penerapannya yang selaras dengan pemenuhan hak serta harapan masyarakat. Oleh karena itu, interaksi komunikasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik perlu menjadi sorotan utama oleh pemerintah (Hermawan & Wijayanti, 2025; Irawan et al., 2025). Dengan menyelenggarakan layanan yang optimal, akan tercipta legitimasi dan kepercayaan terhadap lembaga yang bersangkutan. Tidak hanya membangun kredibilitas, layanan yang responsif dan manusiawi juga membuka peluang terbentuknya relasi harmonis antara institusi dan warga, yang pada gilirannya memperkuat citra positif instansi tersebut.

Relasi antara komunikasi dan pelayanan publik telah menjadi dasar normatif, yang menempatkan pemerintah sebagai penyampai pesan utama kepada masyarakat. Aparatur negara yang menjalankan fungsi pelayanan sepatutnya terus mengembangkan kemampuan informasi yang disampaikan kepada publik. Ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan pendekatan komunikasi yang tepat sasaran, sistematis, serta relevan dengan kebutuhan masyarakat. Sikap keterbukaan pemerintah dalam menyampaikan informasi publik mencerminkan bentuk tanggung jawabnya dan membuka ruang umpan balik dari masyarakat sebagai bagian dari proses komunikasi dua arah.

Sebagai implementasi dari amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, berbagai lembaga pemerintah terus mengembangkan strategi komunikasi pelayanan publik yang inovatif, termasuk melalui pemanfaatan media sosial dan platform digital lainnya. Strategi komunikasi tersebut dilakukan sebagai upaya untuk membentuk pelayanan publik agar lebih komunikatif, transparan, responsif, dan mampu menjangkau masyarakat secara lebih luas. Melalui komunikasi pelayanan yang efektif, institusi pemerintah diharapkan mampu membangun hubungan yang baik dengan masyarakat sekaligus menciptakan citra institusi yang positif di mata publik.

Pelayanan publik merupakan salah satu ruang utama yang mempertemukan pemerintah dengan masyarakat secara langsung. Dalam konteks tersebut, pelayanan tidak hanya ditentukan oleh ketepatan prosedur, kelengkapan administrasi, atau ketersediaan fasilitas, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh strategi komunikasi yang digunakan oleh aparatur pelayanan (Ghoezali, 2025; Mahsyar, n.d.). Komunikasi menjadi instrumen penting karena melalui komunikasi masyarakat memperoleh informasi, memahami alur layanan, menilai sikap petugas, menyampaikan keluhan, dan membangun kepercayaan terhadap lembaga pemerintah. Oleh karena itu, strategi komunikasi pelayanan publik perlu dirancang secara berkelanjutan agar pelayanan tidak hanya berjalan efektif secara administratif, tetapi juga mampu menghadirkan pengalaman layanan yang ramah, transparan, responsif, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan merupakan salah satu instansi pemerintah daerah yang memiliki intensitas pelayanan tinggi kepada masyarakat, terutama dalam pengelolaan pendapatan daerah dan pelayanan administrasi perpajakan daerah. Lembaga ini memiliki tanggung jawab strategis dalam perencanaan dan pelaporan pendapatan daerah, pengelolaan pendapatan asli daerah, serta pembinaan dan pengawasan teknis terhadap kebijakan pendapatan daerah. Dalam praktiknya, pelayanan Bapenda tidak hanya berkaitan dengan aktivitas pemungutan pajak, tetapi juga menyangkut bagaimana masyarakat memperoleh informasi tentang kewajiban

pajak, memahami prosedur pembayaran, mengakses layanan, serta merasakan kemudahan dan kepastian dalam proses pelayanan. Dengan demikian, Bapenda tidak hanya berperan sebagai lembaga pengelola pendapatan, tetapi juga sebagai institusi pelayanan publik yang membutuhkan strategi komunikasi yang jelas dan efektif.

Fenomena yang berkembang menunjukkan bahwa masyarakat semakin menuntut pelayanan publik yang cepat, mudah, terbuka, dan komunikatif. Dalam pelayanan pajak kendaraan bermotor, misalnya, masyarakat tidak hanya menilai keberhasilan layanan dari selesainya proses pembayaran pajak atau pengambilan dokumen, tetapi juga dari cara petugas memberikan penjelasan, kejelasan informasi yang tersedia, kenyamanan ruang layanan, keteraturan loket, kemudahan alur pelayanan, serta ketersediaan layanan digital. Hal ini menunjukkan adanya pergeseran orientasi pelayanan publik dari sekadar penyelesaian administrasi menuju pengalaman pelayanan yang lebih menyeluruh. Masyarakat mengharapkan pelayanan yang tidak membuat mereka bingung, tidak berbelit-belit, tidak menunggu terlalu lama, serta tidak merasa diabaikan ketika membutuhkan informasi atau bantuan.

Namun, dalam praktik pelayanan publik di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, masih ditemukan sejumlah persoalan yang menunjukkan bahwa strategi komunikasi pelayanan perlu terus dievaluasi. Beberapa ulasan masyarakat pada ruang penilaian publik, seperti Google Review, serta sejumlah temuan awal menunjukkan adanya keluhan mengenai pelayanan yang dinilai belum sepenuhnya responsif, sikap petugas yang dalam situasi tertentu dianggap kurang ramah, minimnya inisiatif dalam membantu masyarakat, serta proses pelayanan yang dipersepsi belum cukup efektif dan cepat. Permasalahan tersebut memperlihatkan bahwa pelayanan publik tidak hanya menghadapi tantangan teknis, tetapi juga tantangan komunikatif. Ketika informasi tidak tersampaikan dengan jelas, ketika petugas tidak cukup responsif, atau ketika masyarakat tidak memahami alur layanan, maka pelayanan yang secara prosedural tersedia tetap dapat dipersepsi kurang memuaskan.

Strategi komunikasi dalam pelayanan publik menjadi aspek yang penting karena komunikasi tidak hanya berfungsi sebagai penyampaian informasi, tetapi

juga sebagai sarana membangun kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah. Meskipun suatu lembaga memiliki sumber daya manusia yang memadai dan sistem kerja yang profesional, pelayanan publik tetap dapat dinilai kurang baik apabila strategi komunikasi yang diterapkan tidak mampu memenuhi kebutuhan informasi dan harapan masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan pelayanan publik tidak hanya ditentukan oleh layanan administratif, tetapi juga oleh bagaimana komunikasi pelayanan dijalankan oleh aparatur pemerintah dalam berinteraksi dengan masyarakat.

Masalah penelitian semakin penting karena Bapenda Provinsi Sulawesi Selatan telah menyediakan dua bentuk layanan, yaitu pelayanan offline dan pelayanan online. Di satu sisi, pelayanan offline memungkinkan masyarakat berinteraksi langsung dengan petugas, memperoleh penjelasan, menyerahkan dokumen, dan menyelesaikan urusan administrasi secara tatap muka. Di sisi lain, pelayanan online melalui aplikasi atau kanal digital menawarkan kemudahan, fleksibilitas, dan efisiensi waktu. Akan tetapi, keberadaan layanan digital belum otomatis menjamin seluruh masyarakat dapat memanfaatkannya secara optimal. Sebagian masyarakat masih lebih memilih datang langsung ke kantor layanan karena belum mengetahui, belum memahami, atau belum percaya sepenuhnya terhadap mekanisme layanan online. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara inovasi pelayanan yang telah disediakan dengan tingkat pemahaman, literasi digital, dan pengalaman masyarakat dalam mengakses layanan tersebut.

Berdasarkan observasi awal, strategi komunikasi pelayanan publik di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan tampak melalui beberapa bentuk, yaitu komunikasi langsung petugas kepada masyarakat, penyediaan informasi prosedural, penggunaan fasilitas pelayanan, serta pemanfaatan layanan digital. Dalam pelayanan tatap muka, komunikasi berlangsung ketika petugas menjelaskan persyaratan, memeriksa dokumen, mengarahkan masyarakat ke loket tertentu, menjawab pertanyaan, dan membantu masyarakat memahami tahapan pelayanan. Selain komunikasi verbal, strategi komunikasi juga tampak melalui unsur nonverbal dan lingkungan pelayanan, seperti keberadaan ruang tunggu, loket, papan informasi, sistem antrian, fasilitas

pendukung, serta perangkat pelayanan. Semua unsur tersebut membentuk kesan awal masyarakat terhadap kesiapan dan profesionalitas lembaga dalam memberikan pelayanan.

Observasi awal juga menunjukkan bahwa persoalan utama bukan hanya terletak pada ada atau tidaknya informasi, tetapi pada sejauh mana informasi tersebut mudah dipahami, mudah diakses, dan konsisten antara layanan offline dan online. Dalam beberapa situasi, masyarakat masih membutuhkan penjelasan langsung dari petugas karena alur pelayanan atau penggunaan layanan digital belum sepenuhnya dipahami. Hal ini memperlihatkan bahwa strategi komunikasi Bapenda perlu dibaca sebagai proses yang menghubungkan lembaga dengan masyarakat melalui pesan, media, petugas, fasilitas, dan pengalaman layanan. Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis strategi komunikasi pelayanan publik yang dijalankan oleh Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, sekaligus mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat yang memengaruhi efektivitas komunikasi dalam membangun pemahaman, kenyamanan, kepercayaan, dan kepatuhan masyarakat terhadap kewajiban pajak daerah.

Dalam konteks pelayanan publik, strategi komunikasi mencakup berbagai aspek seperti kejelasan informasi, kecepatan respons, sikap petugas dalam melayani, penggunaan media komunikasi yang tepat, hingga kemampuan membangun interaksi yang efektif dengan masyarakat. Strategi komunikasi yang baik akan membantu masyarakat memperoleh informasi secara mudah dan jelas, sehingga dapat meningkatkan efektivitas pelayanan publik secara keseluruhan. Sebaliknya, komunikasi yang kurang efektif dapat menimbulkan kesalahpahaman, ketidakpuasan, bahkan menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah.

Studi tentang strategi komunikasi menunjukkan pergeseran dari kajian komunikasi yang semula berorientasi pada efektivitas pesan dan perubahan respons khalayak menuju kajian yang lebih kompleks tentang pengalaman layanan, kepercayaan publik, digitalisasi, dan partisipasi warga. Paper-paper berbasis Communication-Persuasion Matrix seperti McKee et al. (2006), Martinez et al. (2014), Cardarelli et al. (2017), Cunningham et al. (2016),

Aghazadeh et al. (2022), Li dan Peng (2021), Cheung dan Song (2024), serta Aldlimi et al. (2025) memperlihatkan bahwa komponen utama strategi komunikasi selalu bergerak pada keterpaduan source, message, channel, receiver, dan effect/destination, dengan variabel terikat yang beragam, seperti kesadaran kesehatan, keberhasilan rekrutmen partisipan, konsistensi penggunaan sistem, keputusan profesional, niat membeli, sikap terhadap destinasi, hingga keputusan membagikan informasi digital.

Dari sisi desain, publikasi tersebut didominasi oleh pendekatan kualitatif, studi eksperimental, review literatur, dan model konseptual-kuantitatif yang menempatkan komunikasi sebagai mekanisme persuasif untuk membentuk perhatian, pemahaman, kepercayaan, sikap, dan tindakan. Sementara itu, penelitian pelayanan publik seperti Elnita dkk. (2019), Fazarusda dan Indrayani (2020), Purba (2023), Nugrahini dkk. (2023), dan Macnamara (2025) menunjukkan perkembangan kajian dari komunikasi interpersonal petugas, strategi layanan, e-government, kanal pengaduan digital, hingga kritik terhadap komunikasi strategis pemerintah yang masih cenderung satu arah. Variabel terikat dalam kelompok studi ini mencakup pelayanan publik, kepuasan masyarakat, efektivitas komunikasi pelayanan, respons pengaduan, kepercayaan publik, dan partisipasi warga.

Dengan demikian, celah yang masih terbuka adalah perlunya kajian yang mengintegrasikan dimensi persuasif komunikasi, layanan, pengalaman masyarakat, fasilitas fisik, interaksi petugas, serta kanal digital dalam satu kerangka analisis pelayanan publik. Pada posisi inilah penelitian tentang strategi komunikasi pelayanan publik di Bapenda Provinsi Sulawesi Selatan menjadi relevan karena tidak hanya membaca komunikasi sebagai penyampaian informasi pajak, tetapi sebagai proses kelembagaan yang membangun pemahaman, kenyamanan, kepercayaan, kepatuhan, dan relasi publik melalui perpaduan antara komunikasi tatap muka, sarana pelayanan, prosedur administratif, dan layanan digital.

Penelitian terdahulu lebih banyak mengkaji pelayanan publik pada Dukcapil, pengaduan masyarakat, e-government, layanan jemput bola, kampanye kesehatan, dan pemasaran digital. Kajian pada pelayanan pajak

daerah, khususnya Bapenda/Samsat, belum banyak menjadi fokus utama. Penelitian ini mengisi kekosongan empiris dengan menempatkan Bapenda Provinsi Sulawesi Selatan sebagai konteks pelayanan publik berbasis kewajiban pajak daerah.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis strategi komunikasi pelayanan publik di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, khususnya dalam melihat bagaimana pesan layanan disusun, disampaikan, diterima, dan direspons oleh masyarakat sebagai wajib pajak, serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat yang memengaruhi efektivitas pelaksanaannya. Argumen utama penelitian ini adalah bahwa pelayanan pajak daerah tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan fasilitas, prosedur administratif, atau sistem pembayaran digital, tetapi juga oleh kemampuan lembaga membangun komunikasi yang jelas, responsif, persuasif, humanis, dan mudah diakses. Dalam konteks ini, strategi komunikasi pelayanan publik bekerja melalui perpaduan antara kredibilitas petugas, kejelasan informasi, kenyamanan fasilitas fisik, keteraturan alur layanan, pemanfaatan aplikasi digital, serta kemampuan lembaga menerima dan merespons kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, penelitian ini menempatkan komunikasi bukan sebagai aspek pelengkap pelayanan, melainkan sebagai instrumen utama dalam membangun pemahaman, kepercayaan, kepuasan, dan kepatuhan masyarakat terhadap kewajiban pajak daerah.

Berdasarkan uraian fenomena diatas maka peneliti telah mengadakan penelitian yang berkaitan dengan “Analisis Strategi Komunikasi Pelayanan Publik Di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Strategi Komunikasi Pelayanan Publik di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan?
2. Bagaimana faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan strategi komunikasi pelayanan publik di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini, yaitu;

- 1) Untuk menganalisis strategi komunikasi pelayanan publik di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan
- 2) Untuk menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan strategi komunikasi pelayanan publik di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan

1.3.2. Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis dari penelitian ini adalah sebagai bahan untuk mengkaji secara ilmiah dalam pengembangan Ilmu Komunikasi, khususnya pada kajian mengenai komunikasi pelayanan publik, terkhusus di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan. Selain itu, penelitian ini juga berguna sebagai bahan referensi untuk kajian-kajian penelitian serupa.

b. Kegunaan Praktis

Penelitian ini dilakukan untuk meningkatkan wawasan tentang keilmuan komunikasi, khususnya komunikasi pelayanan publik dan penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan masukan atau saran kepada institusi agar dapat menjalankan peran dan fungsi sebagai pelayan masyarakat yang baik serta dalam penyelesaian tugas akhir/ skripsi sebagai syarat memperoleh gelar magister Ilmu Komunikasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Guna mendukung penelitian yang akan dilakukan, maka sebelumnya peneliti telah melakukan telaah Pustaka dan literatur hasil penelitian terdahulu yang sekiranya satu tema dengan penelitian ini. Ada beberapa sumber yang digunakan oleh peneliti, yaitu:

1. Penelitian (Iptidaiyah & Mulyawan, 2022) “Strategi Pemerintah Daerah dalam Upaya Meningkatkan Pelayanan Publik di Kantor Dukcapil Kabupaten Bima” mengkaji strategi pemerintah daerah dalam meningkatkan pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bima. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan sumber data primer dan sekunder. Informan penelitian terdiri atas kepala dinas, kepala bidang, pegawai, dan masyarakat sebagai pengguna layanan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi, sedangkan teknik analisis data menggunakan tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik di Dinas Dukcapil Kabupaten Bima masih belum maksimal karena prinsip-prinsip pelayanan prima belum sepenuhnya diterapkan dalam proses pelayanan kepada masyarakat. Penelitian tersebut juga menyoroti faktor pendukung dan penghambat yang memengaruhi upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan pelayanan publik. Perbedaan utama penelitian tersebut dengan penelitian ini terletak pada fokus, lokasi, objek layanan, dan pendekatan analisis. Penelitian di Dukcapil Kabupaten Bima berfokus pada strategi pemerintah daerah dalam meningkatkan pelayanan publik secara umum, terutama terkait belum optimalnya penerapan prinsip pelayanan prima pada layanan administrasi kependudukan. Sementara itu, penelitian

ini berfokus secara lebih spesifik pada strategi komunikasi pelayanan publik di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, khususnya dalam pelayanan pajak kendaraan melalui UPT SAMSAT 1 Makassar. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menilai kualitas pelayanan, tetapi menganalisis bagaimana pesan layanan disampaikan, bagaimana petugas berinteraksi dengan wajib pajak, bagaimana fasilitas fisik dan layanan digital menjadi bagian dari komunikasi, serta bagaimana strategi komunikasi tersebut membentuk pemahaman, kenyamanan, kepercayaan, dan kepatuhan masyarakat.

Selain itu, penelitian di Dukcapil Kabupaten Bima menempatkan pelayanan publik sebagai fokus utama dalam kerangka strategi pemerintah daerah, sedangkan penelitian ini menempatkan komunikasi sebagai pusat analisis pelayanan publik. Perbedaan lainnya terlihat dari konteks layanan yang dikaji. Penelitian Dukcapil berhubungan dengan administrasi kependudukan, seperti dokumen kependudukan dan pencatatan sipil, sedangkan penelitian ini berhubungan dengan administrasi perpajakan daerah yang memiliki dimensi kepatuhan wajib pajak. Oleh karena itu, penelitian ini memberikan kontribusi berbeda karena memadukan aspek pelayanan publik, komunikasi publik, strategi komunikasi, fasilitas pelayanan, interaksi petugas, dan digitalisasi layanan dalam satu kerangka analisis. Dengan posisi tersebut, penelitian ini memperluas kajian pelayanan publik dari sekadar peningkatan mutu layanan menuju pemahaman tentang bagaimana komunikasi lembaga pemerintah bekerja dalam membangun relasi, kepercayaan, dan kepatuhan masyarakat terhadap kewajiban pajak daerah.

2. Shiva Wulan Tri (2022) dalam penelitiannya yang berjudul “Inovasi Pelayanan Publik di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan (Studi Kasus: Kedai SAMSAT Kota Makassar)” yang diterbitkan oleh Universitas Hasanuddin melalui repository resminya,

menyoroti bagaimana inovasi pelayanan melalui program Kedai SAMSAT dapat meningkatkan efisiensi dan aksesibilitas layanan kepada masyarakat. Penelitian ini menggunakan lima atribut inovasi dari Rogers untuk menilai efektivitas inovasi yang diterapkan. Hasilnya menunjukkan bahwa meskipun program ini memberikan kemudahan, namun masih terdapat kendala seperti gangguan jaringan dan kurangnya sosialisasi. Persamaan dengan penelitian ini yakni dalam hal fokus pada pelayanan publik di instansi yang sama, serta pentingnya keterlibatan pemerintah dalam meningkatkan kepuasan masyarakat. Namun perbedaan dalam penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada fokus kajian, penelitian terdahulu menekankan pada aspek inovasi pelayanan, sedangkan penelitian ini lebih menitikberatkan pada pengukuran strategi yang sudah ada dan bagaimana persepsi masyarakat terhadap strategi komunikasi yang dilakukan oleh aparatur dalam pelayanan publik pada Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

3. Peby Ratika (2019) dalam penelitiannya yang berjudul “Motivasi Pelayanan Publik di Badan Pendapatan Daerah Sulawesi Selatan (SAMSAT Makassar II)” yang diterbitkan oleh Universitas Hasanuddin melalui repository resminya, membahas tentang motivasi kerja aparatur dalam memberikan pelayanan publik, dengan fokus pada Kantor SAMSAT Makassar II yang berada di bawah naungan Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dan menganalisis faktor-faktor motivasional seperti kebutuhan fisiologis, rasa aman, sosial, penghargaan, dan aktualisasi diri dalam konteks pelayanan kepada masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa motivasi kerja pegawai berpengaruh signifikan terhadap strategi pelayanan yang diberikan, terutama dalam hal ketepatan waktu, sikap dalam berinteraksi, dan kemampuan menyampaikan informasi kepada masyarakat. Namun, ditemukan pula kendala seperti kurangnya

pelatihan komunikasi dan tekanan beban kerja yang dapat memengaruhi performa petugas. Persamaan antara penelitian terdahulu dan penelitian ini terletak pada objek kajian yang sama, yaitu Badan Pendapatan Daerah Sulsel, serta fokus pada pelayanan publik yang berkaitan langsung dengan interaksi antara aparatur dan masyarakat. Kedua penelitian juga menggaris-bawahi pentingnya strategi komunikasi dalam menciptakan pelayanan yang efektif dan memengaruhi kepuasan publik.

Perbedaan utama terletak pada sudut pandang dan fokus kajiannya. Penelitian terdahulu menyoroti aspek internal, yaitu motivasi aparatur dalam melayani, sedangkan penelitian ini lebih menitikberatkan pada aspek eksternal yaitu persepsi masyarakat terhadap strategi komunikasi yang dilakukan oleh petugas. Dengan demikian, keduanya saling melengkapi dalam memahami dinamika pelayanan publik dari dua sisi, pelaksana dan penerima layanan.

4. Ratri Chaidir Pane (2023) dalam penelitian yang berjudul *“Persepsi Masyarakat Terhadap Strategi Komunikasi Pelayanan Publik di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar”* merupakan penelitian penulis di tingkat sarjana yang mengkaji persepsi masyarakat terhadap komunikasi pelayanan publik. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif untuk menggambarkan bagaimana komunikasi petugas dipersepsikan oleh masyarakat, khususnya dalam aspek kejelasan informasi, empati, dan efektivitas interaksi. Hasil pada penelitian ini menunjukkan bahwa strategi komunikasi sangat memengaruhi kepuasan masyarakat, dengan beberapa kendala seperti penggunaan bahasa yang tidak komunikatif, rendahnya empati, serta pola komunikasi satu arah. Persamaan pada penelitian sebelumnya dengan penelitian ini terletak pada fokus kajiannya, yaitu strategi komunikasi dalam pelayanan publik serta persepsi masyarakat yang berperan penting dalam membangun hubungan antara aparatur dan masyarakat, serta memengaruhi tingkat

kepercayaan dan kepuasan publik. Sedangkan perbedaan utama pada penelitian ini terletak pada ruang lingkup atau lokasi penelitian dan kedalaman analisis, penelitian terdahulu bersifat deskriptif dan terbatas, tanpa mengeksplorasi lebih jauh dimensi-dimensi komunikasi publik. Sebaliknya, penelitian ini tidak hanya menjelaskan secara deskriptif, tetapi juga menganalisis secara lebih mendalam bagaimana strategi komunikasi pelayanan publik diukur secara sistematis.

2.2. Tinjauan Konsep

2.2.1. Strategi Komunikasi

Strategi komunikasi tidak dapat dipahami hanya sebagai kegiatan menyampaikan informasi dari institusi kepada publik. Dalam kerangka Communication-Persuasion Matrix, strategi komunikasi merupakan proses perencanaan yang sadar, terarah, dan bertahap untuk menghubungkan sumber pesan, isi pesan, saluran komunikasi, karakteristik penerima, dan tujuan perubahan. Artinya, komunikasi yang strategis bukan sekadar berbicara kepada masyarakat, tetapi merancang bagaimana pesan dapat diperhatikan, dipahami, dipercaya, diingat, dan akhirnya mendorong tindakan tertentu. Dalam konteks pelayanan publik, strategi komunikasi menjadi perangkat institusional untuk mengubah informasi administratif menjadi pengalaman layanan yang bermakna bagi masyarakat.

Strategi komunikasi dapat dipahami sebagai proses perencanaan pesan yang tidak berhenti pada aktivitas menyampaikan informasi, tetapi diarahkan untuk membentuk perhatian, pemahaman, kepercayaan, sikap, dan tindakan khalayak. Dalam perspektif Communication-Persuasion Matrix, strategi komunikasi selalu bekerja melalui keterkaitan antara sumber pesan, isi pesan, saluran komunikasi, karakteristik penerima, dan tujuan perubahan perilaku. Karena itu, komunikasi yang strategis tidak cukup hanya benar secara substansi, tetapi juga harus tepat secara sumber, relevan secara pesan, sesuai secara media, dan mampu menjawab kebutuhan psikologis

maupun sosial penerima. Pola ini terlihat dalam berbagai studi yang menggunakan McGuire's Communication-Persuasion Matrix, baik pada konteks kesehatan, media sosial, pemasaran destinasi, knowledge translation, maupun audit profesional. Dengan demikian, strategi komunikasi merupakan tindakan komunikatif yang dirancang secara sadar untuk mengubah informasi menjadi pemahaman dan mengubah pemahaman menjadi tindakan (Handojo et al., 2026; Sudirman et al., 2026).

Strategi komunikasi juga menempatkan message atau pesan sebagai inti dari proses pelayanan. Pesan yang efektif bukan hanya benar secara aturan, tetapi juga jelas, sederhana, relevan, dan mampu menjawab kebutuhan publik. Cheung dan Song (2024) menegaskan bahwa daya tarik pesan, pembedaan pesan, dan sumber pesan berpengaruh terhadap sikap audiens terhadap pesan dan objek yang dikomunikasikan. Dalam konteks Bapenda, informasi tentang pajak daerah, prosedur pembayaran, denda, pemutihan, kanal digital, persyaratan dokumen, dan batas waktu layanan perlu dirancang dengan bahasa yang tidak birokratis. Pesan pelayanan harus mengurangi kebingungan, bukan menambah jarak antara lembaga dan masyarakat.

Dalam perspektif ini, strategi komunikasi selalu dimulai dari pemahaman terhadap receiver atau penerima pesan. Masyarakat sebagai pengguna layanan publik bukan kelompok yang homogen. Mereka memiliki tingkat literasi administrasi, literasi digital, pengalaman layanan, latar pendidikan, dan kebutuhan informasi yang berbeda. Karena itu, komunikasi pelayanan publik yang efektif tidak dapat diseragamkan secara kaku. Bapenda Provinsi Sulawesi Selatan, misalnya, perlu memahami bahwa wajib pajak kendaraan, pelaku usaha, masyarakat pedesaan, pengguna layanan digital, dan warga yang datang langsung ke kantor layanan memiliki kebutuhan komunikasi yang tidak sama. Strategi komunikasi yang baik harus mampu membaca perbedaan tersebut agar pesan layanan tidak berhenti sebagai pengumuman, tetapi benar-benar menjadi panduan tindakan.

Strategi komunikasi juga perlu dievaluasi berdasarkan efektivitas saluran dan dampaknya terhadap tindakan khalayak. Studi (McKee et al., 2006) menunjukkan bahwa strategi rekrutmen dalam program pencegahan HIV memerlukan perhatian pada relevansi budaya, hambatan logistik, hambatan psikososial, serta efektivitas tiap kanal dalam menjangkau kelompok tertentu. Studi tersebut memperlihatkan bahwa tidak semua kanal komunikasi bekerja dengan cara yang sama untuk semua kelompok. Ada kelompok yang lebih responsif terhadap media cetak, ada yang lebih percaya pada rekomendasi keluarga dan teman, dan ada yang lebih mudah dijangkau melalui kehadiran langsung di komunitas. Dalam pelayanan publik, evaluasi serupa penting dilakukan untuk mengetahui kanal mana yang paling efektif, informasi apa yang paling sering dicari, dan hambatan komunikasi apa yang paling sering dialami masyarakat. Strategi komunikasi yang tidak dievaluasi akan mudah berubah menjadi rutinitas penyebaran informasi tanpa ukuran keberhasilan yang jelas.

Dalam konteks profesional, strategi komunikasi juga memiliki dimensi persuasi yang etis. Aghazadeh et al. (2022) melalui kajian tentang persuasi dalam audit menunjukkan bahwa komunikasi persuasif hadir dalam hubungan profesional ketika satu pihak berupaya memengaruhi penilaian, keputusan, atau respons pihak lain. Hal ini menunjukkan bahwa persuasi tidak selalu identik dengan manipulasi. Dalam pelayanan publik, persuasi dapat dipahami sebagai upaya etis untuk membuat masyarakat memahami hak, kewajiban, prosedur, risiko, dan manfaat suatu layanan. Dengan demikian, strategi komunikasi pelayanan publik tidak hanya bertujuan menyuruh masyarakat patuh, tetapi membantu masyarakat memahami mengapa kepatuhan itu penting. Pada titik ini, komunikasi menjadi instrumen untuk membangun legitimasi, bukan sekadar alat instruksi administratif.

Strategi komunikasi dapat dirumuskan sebagai rancangan komunikasi yang sistematis, adaptif, dan persuasif untuk menghubungkan lembaga dengan khalayak melalui sumber yang kredibel, pesan yang relevan, saluran yang tepat, pemahaman terhadap karakter penerima, serta

tujuan perubahan yang terukur. Dalam penelitian tentang strategi komunikasi pelayanan publik di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, konsep ini dapat digunakan untuk membaca bagaimana lembaga menyusun pesan layanan, memilih media komunikasi, membangun kredibilitas petugas, mengelola umpan balik, dan mendorong kepatuhan masyarakat terhadap kewajiban pajak daerah. Strategi komunikasi yang kuat tidak hanya menghasilkan masyarakat yang mengetahui informasi layanan, tetapi juga masyarakat yang memahami prosedur, percaya kepada institusi, merasa terbantu, dan terdorong untuk bertindak. Oleh karena itu, strategi komunikasi harus dipandang sebagai bagian inti dari strategi pelayanan publik. Ia menjadi jembatan antara regulasi pemerintah dan pengalaman konkret masyarakat sebagai pengguna layanan.

2.2.2. Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan segala aktivitas atau rangkaian kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat, baik berupa barang, jasa, maupun layanan administratif. Pelayanan ini diselenggarakan oleh lembaga pemerintah maupun badan hukum lainnya. Menurut Osborne dan Gaebler dalam karya mereka "*Reinventing Government*" pelayanan publik didefinisikan sebagai usaha untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara lebih efisien, efektif, dan responsif terhadap tuntutan masyarakat.

Pelaksanaan pelayanan publik mencakup berbagai hal seperti pelaksanaan layanan, penanganan keluhan masyarakat, pengelolaan informasi, pengawasan internal, penyampaian informasi kepada publik, serta pemberian konsultasi. Apabila terdapat ketidakmampuan, pelanggaran, atau kegagalan dalam pelaksanaan, maka tanggung jawab terletak pada penyelenggara dan seluruh unit organisasi terkait. Untuk memudahkan penyelenggaraan berbagai jenis layanan, sistem pelayanan terpadu dapat diterapkan. Selain itu, kolaborasi antar penyelenggara dalam aspek teknis operasional dan dukungan layanan juga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan.

Dalam pelaksanaan pelayanan publik, penyelenggara wajib menyusun standar pelayanan dengan memperhatikan kapasitas penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan sekitar. Partisipasi masyarakat serta pihak terkait juga harus menjadi bagian dari proses penyusunan standar tersebut. Standar pelayanan ini mencakup aspek-aspek seperti dasar hukum, persyaratan, prosedur, waktu penyelesaian, biaya, produk layanan, sarana dan prasarana, kompetensi pelaksana, pengawasan internal, penanganan pengaduan, jumlah pelaksana, jaminan pelayanan sesuai standar, keamanan, keselamatan, serta evaluasi kinerja pelaksana.

Pelayanan publik merupakan segala bentuk kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah atau penyelenggara layanan publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, kewajiban, dan ketentuan yang berlaku. Pelayanan publik hadir karena negara memiliki tanggung jawab untuk memberikan kemudahan, kepastian, perlindungan, dan akses kepada masyarakat dalam berbagai urusan administratif maupun kebutuhan dasar. Dalam konteks pemerintahan, pelayanan publik tidak hanya berkaitan dengan penyelesaian dokumen atau prosedur formal, tetapi juga mencerminkan strategi hubungan antara negara dan warga. Oleh karena itu, pelayanan publik menjadi ukuran penting dalam menilai sejauh mana pemerintah mampu bekerja secara responsif, transparan, adil, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Dalam praktiknya, pelayanan publik mencakup berbagai aspek, seperti kejelasan prosedur, kepastian waktu, biaya yang transparan, ketersediaan fasilitas, kompetensi aparatur, kemudahan akses, serta sikap petugas dalam melayani masyarakat. Pelayanan yang baik tidak hanya ditentukan oleh selesainya suatu urusan administratif, tetapi juga oleh pengalaman masyarakat selama mengikuti proses pelayanan. Masyarakat akan menilai pelayanan dari cara petugas menyampaikan informasi, kesiapan dalam merespons kebutuhan, keramahan dalam berinteraksi, serta kemampuan lembaga menyediakan sistem layanan yang mudah

dipahami. Dengan demikian, pelayanan publik memiliki dimensi teknis sekaligus komunikatif karena keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh strategi interaksi antara aparatur dan masyarakat.

Dalam penelitian ini, pelayanan publik dipahami sebagai proses pemberian layanan oleh Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan kepada masyarakat, khususnya dalam pelayanan administrasi perpajakan daerah melalui Kantor Samsat. Pelayanan tersebut meliputi pembayaran pajak kendaraan bermotor, pemeriksaan dokumen, pengambilan STNK, penggunaan layanan online, serta pemberian informasi terkait prosedur dan persyaratan layanan. Pelayanan publik dalam konteks ini tidak hanya dilihat dari aspek administratif, tetapi juga dari bagaimana masyarakat memperoleh informasi, memahami alur layanan, merasakan kenyamanan fasilitas, menerima respons dari petugas, dan membangun kepercayaan terhadap lembaga. Oleh karena itu, strategi pelayanan publik sangat berkaitan dengan strategi komunikasi yang diterapkan oleh aparatur pelayanan. Tujuannya adalah untuk menyediakan pedoman yang jelas agar layanan publik dapat diberikan secara berstrategi dan sesuai harapan masyarakat.

a. Prinsip-prinsip pelayanan publik

Berdasarkan Keputusan MENPAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, prinsip-prinsip dasar pelayanan publik terdiri atas beberapa pedoman penting, yaitu:

- 1) Prinsip Kesederhanaan: pelayanan publik harus bersifat sederhana, sehingga mudah dipahami dan diakses oleh masyarakat tanpa mengalami proses yang rumit atau hambatan yang tidak perlu.
- 2) Prinsip Kejelasan: seluruh proses pelayanan harus transparan dan jelas, baik dari sisi teknis maupun administratif. Ketidakjelasan dalam pelaksanaan layanan perlu diidentifikasi dan diperbaiki.

- 3) Prinsip Kepastian Waktu: pelayanan harus dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan secara tegas, sehingga masyarakat dapat memperoleh layanan dalam waktu yang pasti dan terukur.
- 4) Prinsip Akurasi: pelayanan wajib mengikuti prosedur dan persyaratan yang berlaku dengan ketelitian, keakuratan, dan keabsahan agar hasil layanan dapat dipercaya.
- 5) Prinsip Keamanan: penyelenggaraan pelayanan harus memberikan jaminan kepastian hukum sehingga masyarakat merasa terlindungi dan aman dalam mengakses layanan tersebut.
- 6) Prinsip Tanggung Jawab: petugas pelayanan publik harus menunjukkan sikap bertanggung jawab, bekerja tanpa mengeluh, serta siap memberikan bantuan demi kelancaran dan keberhasilan pelayanan.
- 7) Prinsip Kelengkapan Sarana dan Prasarana: masyarakat juga diharapkan mempersiapkan kelengkapan dokumen atau berkas yang diperlukan sebagai bagian dari proses pelayanan.
- 8) Prinsip Kemudahan Akses: pelayanan harus mudah dijangkau dan terjangkau oleh masyarakat, termasuk dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi modern untuk memperluas akses.
- 9) Prinsip 3K (Kedisiplinan, Kesopanan, dan Keramahan): petugas pelayanan diharapkan memiliki disiplin tinggi, berperilaku sopan, dan ramah ketika melayani masyarakat dengan latar belakang beragam.
- 10) Prinsip Kenyamanan: pelayanan harus memberikan rasa nyaman bagi masyarakat, termasuk dalam aspek kebersihan, penataan ruang, dan fasilitas pendukung lainnya.

b. Unsur-unsur pelayanan publik

Menurut A.S. Moenir (1995:8), dalam pelaksanaan pelayanan publik terdapat beberapa faktor penting yang mendukung kelancaran proses tersebut. Faktor-faktor ini meliputi:

- 1) Sistem, Prosedur, dan Metode, dalam konteks pelayanan publik, keberadaan sistem informasi, prosedur yang terstruktur, serta metode yang tepat sangat diperlukan untuk memastikan proses pelayanan berjalan dengan lancar dan efisien dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.
- 2) Personil, personil atau tenaga pelaksana memiliki peranan yang krusial, terutama terkait sikap dan perilaku aparat pemerintah yang bertanggung jawab atas pelayanan publik. Tenaga pelayanan harus menunjukkan profesionalisme, kedisiplinan, serta keterbukaan dalam menerima masukan atau kritik dari pelanggan maupun masyarakat.
- 3) Sarana dan Prasarana, aspek sarana dan prasarana mencakup peralatan, fasilitas fisik, dan ruang kerja yang digunakan dalam proses pelayanan. Contohnya adalah ruang tunggu yang nyaman bagi pelanggan, area parkir yang memadai, serta berbagai fasilitas pendukung lainnya yang dapat menunjang efektivitas pelayanan.
- 4) Masyarakat sebagai Pelanggan, sebagai penerima utama layanan, masyarakat memiliki karakteristik yang beragam, baik dari segi pendidikan maupun perilaku.

Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat menyesuaikan diri dan mengakomodasi kebutuhan beragam tersebut agar layanan yang diberikan relevan dan memuaskan.

2.2.3. Komunikasi Publik

Menurut Cangara (2007) komunikasi publik adalah proses penyampaian pesan secara langsung maupun tidak langsung kepada khalayak luas yang bersifat heterogen melalui media atau tatap muka dalam konteks formal atau institusional. Dalam pelayanan publik, komunikasi publik dilakukan oleh aparatur negara kepada masyarakat sebagai bagian dari upaya menjalankan fungsi pelayanan, informasi, dan pengayoman. Komunikasi publik yang efektif akan memperkuat keterlibatan, membangun kepercayaan, dan memastikan bahwa pesan-pesan kebijakan atau prosedur layanan dapat dipahami secara utuh oleh masyarakat.

Komunikasi publik merupakan proses penyampaian, pertukaran, dan pengelolaan informasi yang dilakukan oleh lembaga, aktor publik, atau organisasi kepada masyarakat luas dengan tujuan membangun pemahaman, partisipasi, kepercayaan, dan respons sosial. Dalam konteks pemerintahan, komunikasi publik tidak hanya dimaknai sebagai penyebaran informasi resmi, tetapi sebagai mekanisme hubungan antara negara dan warga. Melalui komunikasi publik, pemerintah menjelaskan kebijakan, menyampaikan program, merespons kebutuhan masyarakat, serta membangun legitimasi atas tindakan kelembagaan yang dijalankan.

Secara konseptual, komunikasi publik berada pada ruang yang menghubungkan kepentingan institusi dengan kepentingan masyarakat. Habermas memandang ruang publik sebagai arena tempat warga dapat menerima informasi, berdialog, dan membentuk opini mengenai isu-isu bersama. Artinya, komunikasi publik tidak cukup hanya bersifat satu arah, melainkan harus membuka peluang bagi masyarakat untuk memahami, menilai, mempertanyakan, dan memberikan masukan terhadap kebijakan atau pelayanan yang diberikan oleh lembaga publik.

Dalam pelayanan pemerintahan, komunikasi publik memiliki fungsi informatif, edukatif, persuasif, dan korektif. Fungsi informatif tampak ketika pemerintah menyampaikan prosedur, persyaratan, jadwal, regulasi, dan kanal layanan. Fungsi edukatif muncul ketika komunikasi diarahkan untuk

meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap hak dan kewajibannya. Fungsi persuasif terlihat ketika lembaga publik berusaha mendorong masyarakat agar patuh, berpartisipasi, atau menggunakan layanan resmi. Sementara itu, fungsi korektif hadir ketika komunikasi digunakan untuk meluruskan informasi keliru, menjawab keluhan, dan memperbaiki kesalahpahaman publik.

Komunikasi publik yang efektif mensyaratkan adanya kejelasan pesan. Pesan publik harus disusun dengan bahasa yang mudah dipahami, tidak terlalu birokratis, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Banyak kegagalan komunikasi pelayanan terjadi bukan karena informasi tidak tersedia, melainkan karena informasi disampaikan dengan istilah teknis yang sulit dipahami warga. Oleh karena itu, lembaga publik perlu menerjemahkan bahasa regulasi menjadi bahasa layanan yang lebih sederhana, praktis, dan dekat dengan pengalaman masyarakat sehari-hari.

Selain pesan, kredibilitas sumber menjadi unsur penting dalam komunikasi publik. Masyarakat akan lebih mudah menerima informasi apabila pesan disampaikan oleh sumber yang dianggap resmi, kompeten, jujur, dan responsif. Dalam konteks Badan Pendapatan Daerah, sumber komunikasi dapat berupa pejabat lembaga, petugas loket, admin media sosial, website resmi, aplikasi layanan, maupun kanal pengaduan. Apabila sumber-sumber tersebut memberikan informasi yang konsisten, masyarakat akan lebih percaya kepada lembaga. Sebaliknya, ketidaksamaan informasi antarpetugas atau antarkanal dapat menimbulkan kebingungan dan menurunkan kepercayaan publik.

Komunikasi publik juga mengandung dimensi keterbukaan informasi, akuntabilitas, dan kepedulian terhadap kebutuhan publik. Dalam konteks pelayanan publik, peran komunikasi publik sangat menentukan keberhasilan interaksi antara instansi pelayanan dan pengguna layanan (Handojo et al., 2026; Riana et al., 2024; Sudirman et al., 2026).

Komunikasi publik juga berkaitan erat dengan pilihan media atau saluran komunikasi. Di era digital, lembaga publik tidak lagi cukup mengandalkan loket tatap muka, surat edaran, atau papan pengumuman. Masyarakat kini mengakses informasi melalui website, media sosial, WhatsApp, aplikasi layanan, call center, dan kanal pengaduan daring. Namun, penggunaan banyak media tidak otomatis membuat komunikasi menjadi efektif. Setiap saluran harus dikelola berdasarkan karakter pengguna, jenis informasi, kecepatan respons, dan konsistensi pesan yang disampaikan.

Dalam perspektif pelayanan publik, komunikasi publik harus bersifat dialogis. Masyarakat tidak dapat diposisikan hanya sebagai penerima informasi, tetapi juga sebagai pihak yang memiliki pengalaman, keluhan, pertanyaan, dan penilaian terhadap layanan. Komunikasi yang dialogis memungkinkan lembaga publik mengetahui hambatan yang dialami masyarakat secara langsung. Misalnya, masyarakat mungkin tidak memahami prosedur pembayaran pajak, mengalami kendala aplikasi, menerima informasi yang berbeda, atau merasa pelayanan kurang responsif. Masukan seperti ini menjadi bahan penting untuk memperbaiki strategi layanan.

Komunikasi publik juga berfungsi membangun kepercayaan. Kepercayaan publik tidak hanya lahir dari keberhasilan program, tetapi juga dari cara lembaga menjelaskan program tersebut kepada masyarakat. Ketika lembaga publik terbuka dalam menyampaikan informasi, cepat merespons keluhan, dan konsisten dalam memberikan penjelasan, masyarakat akan melihat lembaga tersebut sebagai institusi yang akuntabel. Sebaliknya, komunikasi yang lambat, tertutup, atau defensif dapat memperkuat jarak antara pemerintah dan warga.

Dalam konteks Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, komunikasi publik menjadi instrumen penting untuk membangun kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap pajak daerah. Pajak sering kali

dipahami sebagai kewajiban administratif semata, padahal melalui komunikasi publik yang baik, pajak dapat dijelaskan sebagai kontribusi warga terhadap pembangunan daerah. Karena itu, pesan komunikasi Bapenda perlu menekankan tidak hanya prosedur pembayaran, tetapi juga manfaat pajak, kemudahan layanan, perlindungan hak wajib pajak, serta keterbukaan informasi penggunaan pendapatan daerah.

Dengan demikian, komunikasi publik dapat dipahami sebagai strategi kelembagaan untuk mengelola hubungan antara pemerintah dan masyarakat melalui informasi yang jelas, sumber yang kredibel, media yang tepat, respons yang cepat, dan ruang dialog yang terbuka. Dalam penelitian tentang strategi komunikasi pelayanan publik, konsep ini penting karena membantu menjelaskan bahwa strategi layanan tidak hanya ditentukan oleh sistem administrasi, tetapi juga oleh strategi interaksi komunikatif antara lembaga dan masyarakat. Komunikasi publik yang baik akan memperkuat pemahaman, kepatuhan, kepuasan, partisipasi, dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintah.

2..2.4 Komunikasi dalam Pelayanan Publik

Untuk menghasilkan pelayanan publik yang bermutu dan memenuhi ekspektasi masyarakat, diperlukan mutu komunikasi yang baik dalam proses pelaksanaannya. Oleh sebab itu, setiap individu yang berinteraksi dengan orang lain, khususnya dalam organisasi atau lembaga yang bergerak di bidang layanan publik, wajib menguasai keterampilan komunikasi yang efektif guna memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat.

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa komunikasi memegang peranan krusial dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Komunikasi menjadi faktor penentu keberhasilan pelaksanaan layanan tersebut, sehingga petugas pelayanan harus memahami cara berkomunikasi secara efektif agar dapat memberikan pengaruh positif dalam proses pelayanan kepada masyarakat.

Komunikasi dalam pelayanan publik merupakan proses penyampaian, pertukaran, dan pengelolaan informasi antara penyelenggara layanan dengan masyarakat sebagai pengguna layanan. Dalam konteks pemerintahan, komunikasi tidak hanya berfungsi untuk menyampaikan prosedur, persyaratan, biaya, waktu, atau mekanisme layanan, tetapi juga menjadi sarana untuk membangun pemahaman, kepercayaan, dan kepuasan masyarakat. Pelayanan publik yang baik membutuhkan komunikasi yang jelas, terbuka, dan mudah dipahami agar masyarakat tidak mengalami kebingungan dalam mengakses layanan. Oleh karena itu, komunikasi menjadi unsur penting yang menentukan keberhasilan pelayanan publik karena setiap proses pelayanan selalu melibatkan interaksi antara aparatur dan masyarakat.

Dalam praktik pelayanan publik, komunikasi berlangsung melalui berbagai bentuk, baik komunikasi verbal, nonverbal, tertulis, maupun digital. Komunikasi verbal tampak ketika petugas memberikan penjelasan langsung, menjawab pertanyaan, mengarahkan masyarakat, dan memberikan solusi terhadap kendala layanan. Komunikasi nonverbal terlihat melalui sikap ramah, ekspresi wajah, nada suara, kesabaran, serta kesigapan petugas dalam melayani masyarakat. Sementara itu, komunikasi tertulis dan digital hadir melalui papan informasi, formulir layanan, website, media sosial, aplikasi, serta kanal pengaduan. Seluruh bentuk komunikasi tersebut saling melengkapi dalam menciptakan pelayanan yang informatif, responsif, transparan, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Dalam penelitian ini, komunikasi dalam pelayanan publik dipahami sebagai bagian dari strategi Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, khususnya pada layanan perpajakan kendaraan bermotor melalui Kantor Samsat. Komunikasi pelayanan tidak hanya dilihat dari cara petugas menyampaikan informasi, tetapi juga dari bagaimana masyarakat memahami alur layanan, merasakan kenyamanan fasilitas, memperoleh respons atas pertanyaan atau keluhan, serta mengakses layanan digital yang disediakan. Dengan demikian,

komunikasi dalam pelayanan publik menjadi jembatan antara lembaga pemerintah dan masyarakat dalam menciptakan pelayanan yang jelas, mudah, humanis, dan dapat dipercaya.

2.3. Tinjauan Teori

2.3.1. Teori Communication-Persuasion Matrix Model William McGuire

Communication-Persuasion Matrix merupakan salah satu model penting dalam kajian komunikasi persuasif yang dikembangkan oleh William James McGuire, seorang psikolog sosial Amerika yang dikenal luas melalui kajian tentang persuasi, perubahan sikap, social cognition, dan self-concept. McGuire lahir pada 1925 dan wafat pada 2007. Ia pernah berkarier di beberapa universitas besar, terutama Yale University, University of Illinois, Columbia University, dan University of California San Diego. Dalam sejarah psikologi sosial, McGuire dipandang sebagai salah satu tokoh utama dalam studi persuasi karena karya-karyanya memberi pengaruh besar bukan hanya pada psikologi, tetapi juga pada sosiologi, ilmu politik, komunikasi, dan pemasaran. McGuire juga dikenal sebagai ilmuwan yang menempatkan proses kognitif penerima pesan sebagai bagian penting dalam memahami keberhasilan komunikasi persuasif (Mcguire et al., 2008).

Secara historis, Communication-Persuasion Matrix lahir dari tradisi Yale School of Attitude Change, yaitu tradisi penelitian yang menelaah bagaimana sumber pesan, isi pesan, saluran komunikasi, dan karakteristik audiens memengaruhi perubahan sikap. Model ini mulai berkembang dalam karya-karya McGuire pada akhir 1960-an dan kemudian semakin dikenal melalui pembahasan tentang attitudes and attitude change pada 1985 serta pengembangan model input-output dalam kampanye komunikasi pada 1989 (Rice et al., 2017). Dalam perkembangannya, model ini sering disebut sebagai McGuire's input-output framework karena menghubungkan unsur-unsur input komunikasi dengan tahapan output persuasi. Sumber tentang kerangka klasik McGuire menjelaskan bahwa variabel input komunikasi

persuasif dapat dikelompokkan ke dalam lima kelas utama, yaitu source, message, channel, audience/receiver, dan destination.

Dalam penelitian kualitatif, Communication-Persuasion Matrix tidak digunakan sebagai indikator statistik yang kaku, tetapi sebagai kerangka analisis interpretatif untuk membaca bagaimana proses komunikasi pelayanan publik dirancang, disampaikan, diterima, dan direspons oleh masyarakat. Teori ini berangkat dari asumsi bahwa keberhasilan komunikasi tidak hanya ditentukan oleh ada atau tidaknya pesan, tetapi oleh keterpaduan antara siapa yang menyampaikan pesan, bagaimana pesan disusun, melalui saluran apa pesan disebar, kepada siapa pesan ditujukan, serta perubahan apa yang diharapkan dari penerima pesan. Karena itu, komunikasi pelayanan publik tidak cukup dipahami sebagai aktivitas informatif, tetapi sebagai proses persuasif yang bertujuan membangun pemahaman, kepercayaan, kepatuhan, dan partisipasi masyarakat.

Isi utama teori ini dapat dijelaskan melalui dua komponen besar, yaitu:

1. Input komunikasi dan output persuasi. Input komunikasi meliputi source atau sumber pesan, yaitu pihak yang menyampaikan pesan; message atau isi pesan, yaitu informasi, imbauan, edukasi, dan instruksi layanan; channel atau saluran komunikasi, yaitu media tatap muka, media digital, media sosial, website, aplikasi, loket layanan, dan kanal pengaduan; receiver atau penerima pesan, yaitu masyarakat atau wajib pajak dengan latar belakang literasi, kebutuhan, dan pengalaman layanan yang berbeda; serta destination atau tujuan akhir komunikasi, yaitu perubahan pemahaman, sikap, keputusan, atau perilaku masyarakat. Dalam kajian pemasaran destinasi, Cheung dan Song menjelaskan bahwa efektivitas komunikasi dalam model McGuire bergantung pada input komunikasi seperti sumber pesan, isi pesan, penerima pesan, dan saluran komunikasi, sedangkan tujuan akhirnya adalah memengaruhi keyakinan, sikap, keputusan, dan perilaku audiens.

2. Output persuasi dalam model McGuire menunjukkan tahapan respons penerima pesan. Secara sederhana, proses ini bergerak dari exposure atau keterpaparan terhadap pesan, attention atau perhatian terhadap pesan, comprehension atau pemahaman terhadap isi pesan, yielding/acceptance atau penerimaan terhadap pesan, retention atau kemampuan mengingat pesan, hingga behavior/action atau tindakan nyata setelah menerima pesan. Dalam konteks pelayanan publik Bapenda Provinsi Sulawesi Selatan, tahapan tersebut dapat dibaca melalui bagaimana masyarakat mengetahui informasi layanan pajak daerah, memperhatikan pesan yang disampaikan, memahami prosedur layanan, menerima pentingnya kewajiban pajak, mengingat prosedur atau jadwal layanan, lalu melakukan tindakan seperti membayar pajak, menggunakan layanan digital, mengajukan pertanyaan, atau menyampaikan pengaduan melalui kanal resmi.

Perkembangan teori Communication-Persuasion Matrix menunjukkan bahwa model ini tidak lagi terbatas pada komunikasi kampanye konvensional, tetapi telah digunakan dalam banyak bidang. Pada konteks kesehatan, (Cardarelli et al., 2017) menggunakan Communication-Persuasion Matrix untuk merancang kampanye kesadaran pemeriksaan kanker paru di Appalachia, terutama dengan memperhatikan isi pesan, sumber informasi yang dipercaya, dan bentuk pesan yang dianggap paling persuasif oleh masyarakat. Studi (Martinez et al., 2014) juga menggunakan matriks McGuire untuk merancang strategi rekrutmen berbasis media sosial dalam studi intervensi HIV pada pasangan gay Latino, dengan menekankan pentingnya kesesuaian saluran, pesan, dan karakteristik penerima. Dalam bidang rehabilitasi, (Cunningham et al., 2016) menggunakan teori ini bersama Diffusion of Innovations untuk mengembangkan intervensi knowledge translation kepada klinisi. Dalam bidang audit, (Aghazadeh et al., 2022) menggunakan Communication-Persuasion Matrix untuk meninjau literatur

eksperimen perilaku tentang persuasi dalam praktik audit dan menemukan bahwa penelitian persuasi banyak berfokus pada variabel sumber, pesan, dan penerima.

Dalam literatur terbaru, teori ini juga berkembang dalam konteks digital, pemasaran, dan media sosial. Li dan Peng (2021) menggunakan Communication-Persuasion Matrix untuk menjelaskan bagaimana karakteristik influencer, seperti keahlian, orisinalitas, homofili, daya tarik, dan interaktivitas, memengaruhi kepercayaan iklan, kepuasan citra, self-brand connection, dan niat membeli konsumen. Studi (Aldlimi et al., 2025) juga mengadopsi Communication-Persuasion Matrix untuk melihat bagaimana faktor sumber, konten, audiens, serta perilaku verifikasi memengaruhi keputusan pengikut dalam membagikan konten influencer. Perkembangan ini menunjukkan bahwa model McGuire tetap relevan dalam ruang komunikasi digital karena proses persuasi tidak hanya ditentukan oleh isi pesan, tetapi juga oleh kredibilitas sumber, kreativitas pesan, literasi digital penerima, serta kemampuan audiens memverifikasi informasi.

Meskipun memiliki kekuatan analitis yang besar, Communication-Persuasion Matrix juga memiliki sejumlah kritik. Kritik pertama, model ini cenderung dipahami secara linear karena menggambarkan proses komunikasi dari sumber ke penerima hingga menghasilkan perubahan sikap atau perilaku. Dalam praktik komunikasi pelayanan publik, proses komunikasi sering kali tidak sepenuhnya linear karena masyarakat dapat memberi umpan balik, menyampaikan keluhan, membandingkan informasi dari berbagai sumber, dan menafsirkan pesan berdasarkan pengalaman pelayanan sebelumnya. Kritik kedua, model ini kuat dalam membaca unsur kognitif persuasi, tetapi perlu dilengkapi dengan pembacaan terhadap faktor emosional, budaya, kepercayaan institusional, dan pengalaman sosial masyarakat. Kritik ketiga, dalam era digital, audiens bukan hanya penerima pesan, tetapi juga dapat menjadi penyebar, pengkritik, dan penguji informasi. Karena itu, penggunaan teori ini dalam penelitian Bapenda perlu diarahkan secara kontekstual, yakni dengan menempatkan masyarakat bukan sebagai

objek pasif, melainkan sebagai penerima layanan yang aktif menilai, merespons, dan memaknai komunikasi lembaga publik.

Hubungan teori ini dengan penelitian tentang strategi komunikasi pelayanan publik di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan terletak pada kemampuannya membedah proses komunikasi secara sistematis. Pada aspek source, penelitian dapat menganalisis bagaimana kredibilitas Bapenda, petugas layanan, pejabat struktural, admin media sosial, dan kanal resmi pemerintah memengaruhi kepercayaan masyarakat. Pada aspek message, penelitian dapat melihat apakah pesan layanan pajak daerah disampaikan secara jelas, edukatif, mudah dipahami, tidak teknokratis, dan mampu menjelaskan manfaat pajak bagi pembangunan daerah. Pada aspek channel, penelitian dapat menelaah efektivitas loket pelayanan, website, aplikasi digital, call center, media sosial, spanduk, surat pemberitahuan, dan kanal pengaduan. Pada aspek receiver, penelitian dapat menggali karakteristik masyarakat sebagai wajib pajak, termasuk tingkat literasi digital, pengalaman mengakses layanan, pemahaman regulasi, dan hambatan administratif yang mereka alami. Pada aspek destination, penelitian dapat membaca tujuan komunikasi Bapenda, yaitu meningkatnya pemahaman, kepatuhan membayar pajak, kepuasan layanan, serta kepercayaan publik kepada lembaga.

Dengan demikian, Communication-Persuasion Matrix dapat ditempatkan sebagai teori utama karena penelitian ini tidak hanya bertanya tentang “apa strategi komunikasi yang digunakan”, tetapi juga menelusuri bagaimana strategi tersebut bekerja dalam memengaruhi pemahaman, sikap, dan tindakan masyarakat sebagai penerima layanan publik. Dalam konteks Bapenda Provinsi Sulawesi Selatan, komunikasi pelayanan publik tidak hanya berfungsi sebagai penyampai prosedur, tetapi juga sebagai instrumen persuasif untuk membangun kepatuhan pajak, memperbaiki pengalaman layanan, mengurangi kesalahpahaman administratif, serta memperkuat legitimasi pemerintah daerah di mata masyarakat.

Dalam penelitian ini, Communication-Persuasion Matrix digunakan untuk menganalisis strategi komunikasi pelayanan publik Bapenda Provinsi Sulawesi Selatan melalui lima dimensi utama, yaitu sumber komunikasi, pesan pelayanan, saluran komunikasi, penerima layanan, dan tujuan komunikasi. Kelima dimensi tersebut kemudian dibaca melalui respons masyarakat terhadap pesan pelayanan, mulai dari keterpaparan informasi, perhatian, pemahaman, penerimaan, ingatan, hingga tindakan. Dengan kerangka ini, penelitian dapat menemukan apakah komunikasi pelayanan Bapenda sudah berjalan secara efektif, edukatif, responsif, dan persuasif dalam mendorong kepatuhan serta kepercayaan masyarakat.

2.3.2. Model Komunikasi Lasswell

Model Komunikasi Lasswell merupakan salah satu model komunikasi klasik yang banyak digunakan untuk menjelaskan proses penyampaian pesan secara sistematis. Model ini diperkenalkan oleh Harold Dwight Lasswell pada tahun 1948 melalui rumusan terkenalnya: *“Who says what in which channel to whom with what effect”*. Rumusan tersebut menjelaskan bahwa proses komunikasi dapat dipahami melalui lima unsur utama, yaitu siapa yang menyampaikan pesan, apa pesan yang disampaikan, melalui saluran apa pesan disampaikan, kepada siapa pesan ditujukan, dan efek apa yang ditimbulkan. Dalam kajian komunikasi, model ini dipandang penting karena mampu memberikan kerangka sederhana tetapi kuat untuk menganalisis alur komunikasi, terutama dalam konteks komunikasi massa, komunikasi politik, komunikasi organisasi, dan komunikasi pelayanan publik.

Model ini diperkenalkan secara luas pada tahun 1948 melalui karya Lasswell berjudul *The Structure and Function of Communication in Society*. Formula utamanya dikenal melalui pertanyaan: *“Who says what in which channel to whom with what effect?”* Rumusan ini kemudian menjadi salah satu model paling berpengaruh dalam studi komunikasi karena mampu mengorganisasi proses komunikasi ke dalam lima unsur pokok, yaitu Who sebagai komunikator, Says What sebagai pesan, In Which Channel sebagai

saluran, To Whom sebagai penerima pesan, dan With What Effect sebagai dampak atau efek komunikasi.

Secara konseptual, unsur pertama dalam model Lasswell adalah:

1. *Who atau komunikator*. Komunikator merujuk pada pihak yang menyampaikan pesan kepada khalayak. Dalam konteks pelayanan publik, komunikator dapat berupa lembaga pemerintah, pejabat publik, petugas pelayanan, admin media sosial, maupun sistem informasi resmi yang digunakan oleh instansi.
2. Unsur kedua adalah *Says What*, yaitu isi pesan yang disampaikan. Pesan dapat berupa informasi, instruksi, imbauan, prosedur, kebijakan, pengumuman, atau penjelasan yang bertujuan membentuk pemahaman masyarakat.
3. Unsur ketiga adalah *In Which Channel*, yaitu saluran komunikasi yang digunakan untuk menyampaikan pesan, baik melalui tatap muka, loket pelayanan, papan informasi, media sosial, website, aplikasi digital, maupun kanal pengaduan. Model Lasswell berasumsi bahwa komunikasi merupakan proses penyampaian pesan yang terarah dari sumber kepada penerima melalui saluran tertentu untuk menghasilkan efek tertentu. Dalam penelitian kualitatif, model ini tidak digunakan untuk mengukur hubungan antarvariabel secara statistik, tetapi sebagai kerangka interpretatif untuk membaca bagaimana komunikasi berlangsung dalam suatu konteks sosial. Model ini membantu peneliti mengidentifikasi siapa aktor komunikasinya, apa isi pesan yang disampaikan, media apa yang digunakan, siapa sasaran komunikasinya, dan perubahan apa yang muncul setelah pesan diterima. Dalam konteks pelayanan publik, model ini sangat relevan karena pelayanan tidak hanya membutuhkan prosedur, tetapi juga membutuhkan komunikasi yang jelas, terarah, dan berdampak pada pemahaman masyarakat.

4. Unsur keempat adalah *To Whom*, yaitu sasaran atau penerima pesan. Dalam pelayanan publik, penerima pesan adalah masyarakat sebagai pengguna layanan dengan latar belakang sosial, pendidikan, pengalaman, kebutuhan, dan tingkat pemahaman yang berbeda-beda. Karena itu, keberhasilan komunikasi tidak hanya ditentukan oleh adanya pesan, tetapi juga oleh kemampuan komunikator menyesuaikan isi dan cara penyampaian pesan dengan karakteristik penerima.
5. Unsur kelima adalah *With What Effect*, yaitu dampak atau efek yang muncul setelah pesan diterima. Efek komunikasi dapat berupa peningkatan pengetahuan, perubahan sikap, kepercayaan terhadap lembaga, kepuasan pelayanan, kepatuhan terhadap prosedur, atau tindakan nyata seperti menggunakan layanan resmi dan memenuhi kewajiban administratif.

Dalam penelitian tentang strategi komunikasi pelayanan publik di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, Model Komunikasi Lasswell relevan digunakan untuk memetakan proses komunikasi antara lembaga pelayanan dan masyarakat wajib pajak. Unsur *Who* merujuk pada Bapenda Provinsi Sulawesi Selatan melalui UPT SAMSAT sebagai komunikator kelembagaan. Unsur *Says What* merujuk pada informasi tentang pembayaran pajak kendaraan, persyaratan dokumen, alur pelayanan, pengambilan STNK, penggunaan aplikasi pembayaran online, serta penjelasan terkait kendala layanan. Unsur *In Which Channel* terlihat melalui pelayanan tatap muka, loket, papan informasi, petugas front office, aplikasi digital, dan fasilitas pendukung layanan. Unsur *To Whom* adalah masyarakat atau wajib pajak, sedangkan unsur *With What Effect* tampak pada pemahaman, kenyamanan, kepercayaan, kepuasan, dan kepatuhan masyarakat dalam menggunakan layanan.

Meskipun model Lasswell bersifat linear dan cenderung menggambarkan komunikasi sebagai proses satu arah, model ini tetap berguna sebagai kerangka dasar untuk membaca struktur komunikasi

pelayanan publik. Kelebihan model ini terletak pada kemampuannya menjelaskan unsur-unsur komunikasi secara ringkas, jelas, dan mudah diterapkan dalam analisis empiris. Namun, dalam konteks pelayanan publik modern, model ini perlu dipahami secara lebih dinamis karena masyarakat tidak hanya menjadi penerima pesan pasif, tetapi juga dapat bertanya, memberi keluhan, menyampaikan kritik, menggunakan kanal digital, dan memberikan umpan balik terhadap layanan. Oleh karena itu, Model Komunikasi Lasswell dalam penelitian ini digunakan untuk memetakan struktur dasar komunikasi pelayanan, sementara dinamika respons masyarakat dapat diperkuat dengan teori lain seperti Communication-Persuasion.

Perkembangan literatur menunjukkan bahwa Model Lasswell tidak lagi terbatas pada kajian komunikasi massa klasik, tetapi telah digunakan dalam berbagai bidang kontemporer. Studi (Harwood et al., 2023), misalnya, menggunakan kerangka Lasswell untuk memetakan komunikasi antarkelompok dengan memisahkan unsur pengirim/penerima, pesan, saluran, dan efek komunikasi. Kajian ini menunjukkan bahwa Model Lasswell masih dapat diperluas untuk membaca dinamika komunikasi yang lebih kompleks, termasuk komunikasi verbal, nonverbal, interpersonal, dan berbasis media.

Dalam bidang teknologi dan kecerdasan buatan (Harwood et al., 2023) menggunakan Model Lasswell sebagai kerangka untuk memahami kalibrasi kepercayaan terhadap sistem AI yang interpretatif dan sadar ketidakpastian. Studi tersebut memperlihatkan bahwa prinsip dasar Lasswell dapat digunakan untuk membaca relasi antara sistem, pesan yang dihasilkan, pengguna, konteks penggunaan, dan efek berupa kepercayaan atau ketidakpercayaan terhadap sistem. Perkembangan ini penting karena menunjukkan bahwa Model Lasswell tidak berhenti sebagai model komunikasi klasik, tetapi dapat diadaptasi untuk memahami komunikasi manusia-teknologi dalam konteks keputusan berisiko tinggi.

Dalam bidang komunikasi korporat, (Choi & Song, 2024) menggunakan Model Lasswell untuk menganalisis strategi komunikasi corporate social advocacy dengan memperhatikan sumber, isi, medium, penerima, dan efek komunikasi. Studi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan strategi komunikasi tidak hanya ditentukan oleh satu unsur, tetapi oleh konfigurasi beberapa faktor komunikasi yang bekerja secara bersamaan. Sementara itu, Oltarzhevskyi menggunakan Model Lasswell untuk meninjau metode pengukuran dan evaluasi komunikasi korporat, sehingga model ini tidak hanya berfungsi sebagai alat deskripsi komunikasi, tetapi juga sebagai dasar untuk menilai efektivitas komunikasi organisasi.

Dalam bidang komunikasi kesehatan dan media sosial, Model Lasswell juga mengalami pengembangan yang kuat. Studi (Wanasinghe et al., 2026) menggunakan Lasswell's 5W Model bersama teori komunikasi kesehatan lain untuk menganalisis konten pencegahan penyakit tidak menular di Facebook Sri Lanka. Penelitian (Hu et al., 2025) juga mengembangkan sistem evaluasi strategi video edukasi kesehatan berbasis Lasswell's 5W Communication Model, yang menunjukkan bahwa unsur sumber, pesan, saluran, audiens, dan efek dapat diterjemahkan menjadi indikator strategi konten digital. Hal ini relevan dengan penelitian Bapenda karena komunikasi pelayanan publik saat ini juga tidak hanya berlangsung secara tatap muka, tetapi telah bergerak ke ruang digital melalui aplikasi, media sosial, dan kanal informasi daring.

Meskipun kuat dan banyak digunakan, Model Lasswell juga mendapat kritik. Kritik utama terletak pada kecenderungannya yang dianggap linear, satu arah, dan terlalu menekankan efek komunikasi. Sapienza, Iyer, dan Veenstra meninjau kembali Model Lasswell dan menyebut adanya sejumlah miskonsepsi akademik terhadap model tersebut, terutama ketika model ini diperlakukan terlalu sederhana sebagai formula satu arah yang tertutup terhadap konteks dan dinamika komunikasi. Kritik ini penting bagi penelitian pelayanan publik karena masyarakat tidak hanya berperan sebagai penerima pesan pasif. Dalam praktiknya, masyarakat dapat bertanya, menilai,

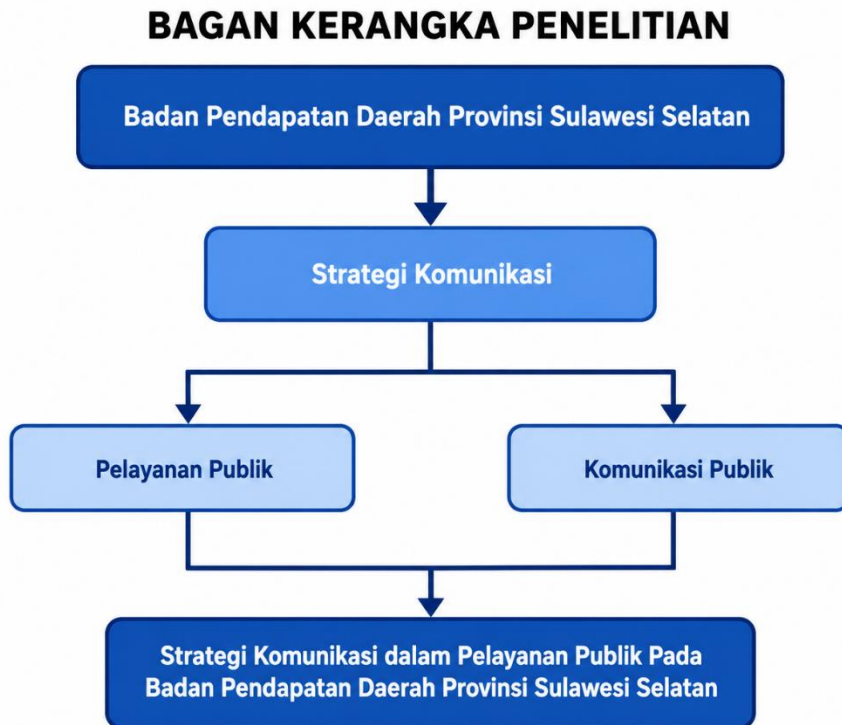
mengeluh, membandingkan layanan offline dan online, serta memberikan umpan balik kepada lembaga. Oleh karena itu, penggunaan Model Lasswell dalam penelitian ini perlu dipahami secara fleksibel, bukan sebagai model mekanis yang mengabaikan dialog.

Hubungan Model Lasswell dengan penelitian ini terletak pada kemampuannya memberikan struktur analisis yang jelas untuk membaca strategi komunikasi pelayanan publik. Model ini membantu memetakan aktor komunikasi, isi pesan, saluran pelayanan, sasaran layanan, dan efek komunikasi dalam pelayanan pajak daerah. Namun, temuan penelitian ini juga memperluas model tersebut karena komunikasi pelayanan Bapenda tidak hanya bekerja melalui pesan verbal, tetapi juga melalui fasilitas fisik, alur prosedur, sikap petugas, layanan digital, dan pengalaman masyarakat.

Berdasarkan perkembangan literatur, Model Lasswell terbukti terus digunakan dalam kajian komunikasi modern, mulai dari komunikasi kesehatan, komunikasi budaya, komunikasi korporat, komunikasi digital, komunikasi risiko, hingga evaluasi konten media sosial. Posisi penelitian ini berada pada pengembangan konteks pelayanan publik daerah, khususnya pelayanan pajak pada Bapenda Provinsi Sulawesi Selatan. Kontribusinya terletak pada penerapan Model Lasswell untuk memahami bagaimana strategi komunikasi lembaga publik dirancang dan dijalankan melalui perpaduan antara petugas pelayanan, pesan administratif, kanal tatap muka, fasilitas fisik, aplikasi digital, dan respons wajib pajak. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menggunakan Model Lasswell sebagai kerangka deskriptif, tetapi juga mengembangkannya sebagai alat analisis untuk membaca strategi komunikasi pelayanan publik yang berdampak pada kepercayaan, kepuasan, dan kepatuhan masyarakat.

2.4. Kerangka Pemikiran

Untuk lebih memperjelas dapat diamati pada kerangka pemikiran sebagai berikut :



Gambar 2. 1Kerangka Pemikiran

Bagan tersebut merupakan kerangka penelitian yang menggambarkan alur logis hubungan antara objek penelitian, konsep utama, konsep pendukung, dan fokus akhir penelitian. Pada bagian paling atas, ditempatkan Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan sebagai lokus atau objek utama penelitian. Penempatan Bapenda pada posisi awal menunjukkan bahwa seluruh pembahasan penelitian berangkat dari realitas pelayanan publik yang berlangsung pada lembaga tersebut, khususnya terkait pelayanan administrasi perpajakan daerah. Dengan demikian, Bapenda tidak hanya dipahami sebagai instansi pengelola pendapatan daerah, tetapi juga sebagai ruang komunikasi publik antara pemerintah dan masyarakat.

Dari Bapenda, arah panah bergerak ke bawah menuju konsep Strategi Komunikasi. Ini menunjukkan bahwa penelitian tidak sekadar membahas pelayanan publik secara umum, melainkan berfokus pada bagaimana Bapenda merancang, menjalankan, dan mengelola komunikasi dalam proses pelayanan. Strategi komunikasi dalam bagan ini menjadi konsep sentral karena melalui strategi tersebut lembaga menyampaikan informasi, menjelaskan prosedur, membangun interaksi dengan masyarakat, memanfaatkan media pelayanan, serta menciptakan pemahaman dan kepercayaan publik. Artinya, strategi komunikasi diposisikan sebagai jembatan antara lembaga pemerintah dan masyarakat sebagai pengguna layanan.

Selanjutnya, dari konsep Strategi Komunikasi, bagan bercabang ke dua konsep penting, yaitu Pelayanan Publik dan Komunikasi Publik. Cabang pertama, pelayanan publik, menunjukkan bahwa strategi komunikasi dianalisis dalam konteks pemberian layanan kepada masyarakat, seperti pembayaran pajak, pengambilan STNK, pemeriksaan dokumen, pelayanan loket, dan penggunaan aplikasi layanan. Sementara itu, cabang kedua, komunikasi publik, menunjukkan bahwa pelayanan tersebut tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga melibatkan proses penyampaian pesan, respons petugas, penggunaan saluran komunikasi, kejelasan informasi, dan pembentukan persepsi masyarakat terhadap lembaga. Kedua konsep ini saling melengkapi karena pelayanan publik membutuhkan komunikasi yang jelas, sedangkan komunikasi publik memperoleh maknanya melalui praktik pelayanan yang dialami masyarakat.

Pada bagian akhir, kedua cabang tersebut bertemu pada kotak utama di bagian bawah, yaitu Strategi Komunikasi dalam Pelayanan Publik pada Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan. Bagian ini menunjukkan fokus akhir penelitian, yaitu menganalisis bagaimana strategi komunikasi dijalankan dalam praktik pelayanan publik Bapenda. Dengan struktur tersebut, bagan memperlihatkan bahwa penelitian ini dibangun dari objek kelembagaan, diturunkan ke konsep strategi komunikasi, dianalisis melalui dua landasan konseptual yaitu pelayanan publik dan komunikasi publik, lalu diarahkan pada fokus penelitian mengenai strategi komunikasi

pelayanan publik.

Secara analitis, bagan ini menegaskan bahwa komunikasi dalam pelayanan publik tidak dapat dipisahkan dari strategi layanan yang diterima masyarakat. Strategi komunikasi menjadi instrumen penting untuk menjelaskan prosedur, mengurangi kebingungan, mempercepat pemahaman masyarakat, serta membangun kepercayaan terhadap lembaga. Oleh karena itu, bagan ini dapat dipahami sebagai kerangka berpikir yang memperlihatkan bahwa keberhasilan pelayanan publik di Bapenda Provinsi Sulawesi Selatan sangat dipengaruhi oleh kemampuan lembaga mengelola komunikasi secara terencana, jelas, responsif, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

2.5. Definisi Konseptual

1. Strategi komunikasi adalah perencanaan, pengelolaan, dan pelaksanaan proses komunikasi yang dilakukan secara sadar dan terarah untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam penelitian ini, strategi komunikasi dimaknai sebagai cara Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan merancang dan menyampaikan pesan pelayanan kepada masyarakat melalui sumber komunikasi, isi pesan, media atau saluran komunikasi, serta pola interaksi yang digunakan dalam pelayanan. Strategi komunikasi tidak hanya berkaitan dengan penyampaian informasi, tetapi juga dengan bagaimana pesan dapat dipahami, diterima, dipercaya, dan mendorong masyarakat untuk melakukan tindakan sesuai tujuan pelayanan, terutama dalam hal pembayaran pajak daerah.
2. Komunikasi pelayanan publik adalah proses penyampaian dan pertukaran informasi antara petugas pelayanan dengan masyarakat dalam rangka memberikan layanan pada suatu lembaga publik. Dalam penelitian ini, komunikasi pelayanan publik dipahami sebagai interaksi yang terjadi antara petugas Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, khususnya pada layanan SAMSAT,

dengan masyarakat sebagai wajib pajak. Komunikasi tersebut mencakup cara petugas memberikan informasi, menjelaskan prosedur, menjawab pertanyaan, memeriksa dokumen, merespons keluhan, serta membantu masyarakat memahami alur pelayanan secara jelas, ramah, dan mudah dipahami.

3. Pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah atau penyelenggara layanan publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam penelitian ini, pelayanan publik merujuk pada layanan yang diberikan oleh Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan kepada masyarakat, terutama dalam urusan pembayaran pajak kendaraan bermotor, pengambilan STNK, pembuatan atau pencetakan dokumen kendaraan, serta layanan pendukung lainnya. Pelayanan publik tidak hanya dilihat dari penyelesaian administrasi, tetapi juga dari strategi fasilitas, kecepatan layanan, kejelasan prosedur, sikap petugas, kemudahan akses, dan kepuasan masyarakat.
4. Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan adalah instansi pemerintah daerah yang berada di bawah Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan memiliki tanggung jawab dalam mengelola penerimaan pendapatan daerah. Tugas utama lembaga ini meliputi koordinasi, pengelolaan, dan pemungutan pajak daerah, retribusi daerah, serta penerimaan dari bagi hasil pajak sesuai kewenangan pemerintah daerah. Dalam penelitian ini, Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan diposisikan sebagai lembaga pelayanan publik yang berperan dalam memberikan layanan kepada masyarakat, khususnya melalui unit pelayanan SAMSAT dalam pengelolaan pembayaran pajak kendaraan bermotor dan layanan administrasi terkait.