

**ANALISIS PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERIZINAN
PENYELENGGARA REKLAME BERDASARKAN PERATURAN DAERAH
KOTA YOGYAKARTA NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG
PENYELENGGARAAN REKLAME**

SKRIPSI



Oleh :

YOVIE CEISAR SEPTIANO

NIM: 18410335

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM SARJANA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2022

**ANALISIS PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERIZINAN
PENYELENGGARA REKLAME BERDASARKAN PERATURAN DAERAH
KOTA YOGYAKARTA NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG
PENYELENGGARAAN REKLAME**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar

Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :
YOVIE CEISAR SEPTIANO

No. Mahasiswa : 18410335

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2022

بِسْمِ هَلَا الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PENDADARAN
ANALISIS PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERIZINAN
PENYELENGGARA REKLAME BERDASARKAN PERATURAN DAERAH
KOTA YOGYAKARTA NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG
PENYELENGGARAAN REKLAME**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran pada Tanggal 15 Desember



Yogyakarta, - 2022

Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum

NIP/NIK: 934100104

بِسْمِ هَلَا الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR
ANALISIS PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERIZINAN
PENYELENGGARA REKLAME BERDASARKAN PERATURAN DAERAH
KOTA YOGYAKARTA NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG
PENYELENGGARAAN REKLAME

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Pendadaran Pada
Tanggal 15 Desember 2022 dan Dinyatakan LULUS pada tanggal
Yogyakarta, 15 Desember 2022

Tim Penguji

1. Ketua : Dr.Ridwan, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Siti Ruhama Mardhatillah, S.H., M.H.
3. Anggota : Mustika Prabaningrum Kusumawati, S.H., M.H

Tanda Tangan



Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum



Prof. Dr. Bud Agus Riswandi, S.H., M.Hum.

NIP. 014100109

iii

**SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS
AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM
INDONESIA**

بِسْمِ هَلَا الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Saya bertanda tangan di bawah ini, Saya :

Nama : **Yovie Ceisar Septiano**

No. Mahasiswa : **18410335**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

**ANALISIS PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERIZINAN
PENYELENGGARA REKLAME BERDASARKAN PERATURAN DAERAH
KOTA YOGYAKARTA NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG
PENYELENGGARAAN REKLAME**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur “peniplakan karya ilmiah (plagiat)”;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan perkembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir nomor 1 dan nomor 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan menyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tandatanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.

Yogyakarta, 22 November 2022

Yang memberikan Pernyataan



Yovie Ceisar Septiano

NIM. 18410335

الجمعة الإسلامية الأندلسية

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Yovie Ceisar Septiano
2. Tempat/Tanggal Lahir : Pekanbaru / 29 September 2000
3. Alamat Terakhir : JL. Wijaya Kusuma, No.65, Kota Sleman
4. Alamat Asal : JL. Paus Villa Indah Paus Blok C. No.52, Kota Pekanbaru, Riau
5. Jenis Kelamin : Laki-Laki
6. Agama : Islam
7. Golongan Darah : A
8. Nama Orang Tua :
 - a. Bapak : Yarlis Usman
 - b. Ibu : Yanti Sandora
9. Pekerjaan Orang Tua :
 - a. Bapak : Wiraswasta
 - b. Ibu : Ibu Rumah Tangga
10. Hobby : Bermain Futsal atau Sepak Bola
11. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SD Negeri 36 Pekanbaru
 - b. SMP : SMP Al-Azhar Syifa Budi Pekanbaru II
 - c. SMA : SMA Negeri 5 Pekanbaru
12. Organisasi : Himpunan Mahasiswa Islam

Yogyakarta, 21 November 2022

Yang Bersangkutan,



Yovie Ceisar Septiano

NIM : 18410335

HALAMAN MOTTO

"Dan hanya kepada Tuhanmulah hendaknya kamu berharap"

ISLAM
(Q.S. Al-Insyirah:8)

"Allah tidak akan membebani seseorang melainkan sesuai dengan kadar kesanggupannya"

(Q.S. Al-Baqarah: 286)

"Bersabarlah kamu dan kuatkanlah kesabaranmu dan tetaplah bersiap siaga dan bertaqwalah kepada Allah supaya kamu menang"

(Q.S Ali-Imran: 200)

الجمعة الائمة الابدو

HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan kepada

Allah Subhanahu Wa Ta'ala,

Rasulullah SAW,

Teruntuk Abah dan Umi ku tercinta,

Abang dan kakak ku tersayang,

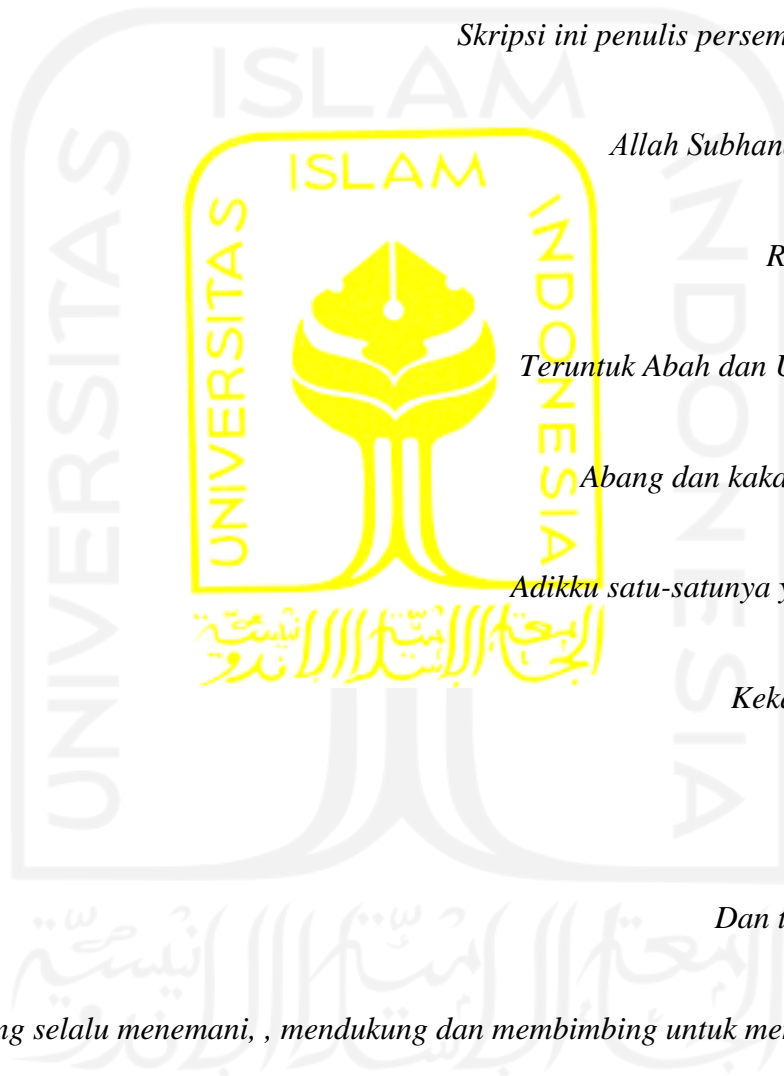
Adikku satu-satunya yang tersayang,

Kekasihku terkasih,

Almamaterku,

Dan teman-temanku,

Yang selalu menemani, , mendukung dan membimbing untuk menjadi lebih baik



KATA PENGANTAR

بِسْمِ هَلَا الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabbarakatuh,

Alhamdulillah rabbil'alamin, Segala puji dan syukur kepada Allah SWT yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, Maha Lembut dan Maha Adil yang mengetahui segala apa yang ada dalam hati hambanya. Terima kasih atas segala rezeki berupa kasih sayang, materi yang berkecukupan serta fisik yang disehatkan serta orang-orang yang tulus menyayangi sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“ANALISIS PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERIZINAN PENYELENGGARA REKLAME BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG PENYELENGGARAAN REKLAME”**. Shalawat serta salam penulis curahkan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW beserta keluarga, kekasih dan sahabat. Terima kasih telah menjadi suri tauladan bagi umat Islam di dunia, terima kasih atas segala yang telah Engkau berikan kepada kami para pengikutmu hingga akhir zaman.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis menyadari dalam penulisan ini terdapat segala kekurangan serta ketidak

sempurna, sehingga kritik serta saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar bagi penulis untuk kemudian hari.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis menyadari tidak lepas dari dorongan, bimbingan, serta bantuan dari berbagai pihak, maka untuk itu penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Allah SWT karena atas limpahan rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini tanpa suatu halangan apapun;
2. Rektor Universitas Islam Indonesia selaku Pimpinan Universitas Islam Indonesia, Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D.
3. Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
4. Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum dan Ibu Siti Rahma Novikasari, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia untuk meluangkan waktu, tenaga, pikiran, dan dengan penuh kesabaran serta ketulusan untuk membantu dan membimbing penulis hingga selesaikannya penulisan skripsi ini;
5. Kepada Abahku, Yarlis Usman dan Umiku Yanti Sandora, kedua orang tua tersayang yang dengan segala jerih payahnya membesarkan dan memberikan segala yang terbaik, terima kasih atas segala doa dan semangat sehingga mendorong penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Karya kecil ini tidak mampu menggantikan semua kasih sayang dan pengorbanan yang ayah dan ibu telah berikan, namun penulis persembahkan tugas akhir ini untuk kalian sebagai

sebuah kebanggaan yang mengantarkan ke masa depan yang lebih baik nantinya;

6. Kepada abang-abangku, kakakku, dan adikku tersayang Yulio Kevilanda Belanosa, S.T., Yuantoni Fidelico Brucel Amade, S.H., Meiryta Yuliani, S.E., dan Yamaulidia Intan Kirana terimakasih atas kebersamaan, persaudaraan dan kasih sayang yang diberikan;
7. Kepada kekasihku terkasih Nada Nabila Salsabila yang senantiasa memberikan dukungan, semangat serta kehadiran disaat rasa malas ini tiba;
8. Kepada sahabat-sahabat seperjuangan penulis yang selalu memberikan dukungan agar dapat menyelesaikan skripsi ini, yaitu, Rajib, Kuduk, Odi, Dimas, Rato, Bg Varrel, Bg Yoga, Bg Ganang, Ikhsan, Ikhsanul, Nanda, Wahyu. Serta selalu menemani dalam proses pengerjaan skripsi ini;
9. Kepada sahabat-sahabatku yang sama-sama berproses di Himpunan Mahasiswa Islam yang tidak bisa penulis sebutkan namanya satu persatu.
10. Kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penulisan skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu oleh penulis.

Yogyakarta, 20 November 2022

Penulis,



Yovie Ceisar Septiano

NIM. 18410335

DAFTAR ISI

COVER

HALAMAN PENGAJUAN.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING TUGAS AKHIR.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iii
SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iv
CURRICULUM VITAE.....	vii
HALAMAN MOTTO.....	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	ix
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI.....	xiii
ABSTRAK.....	xvi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian.....	6
E. Orisinalitas Penelitian.....	7
F. Tinjauan Pustaka.....	8
G. Metode Penelitian.....	18
H. Sistematika Penulisan.....	20

**BAB II TINJAUAN UMUM PEMERINTAH DAERAH, REKLAME,
PERIZINAN, PENEGAKAN HUKUM PADA HUKUM ADMINISTRASI
NEGARA**

A. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah.....	22
1. Asas-Asas Pemerintah Daerah	27
2. Kewenangan Pemerintah Daerah	35
3. Prinsip-Prinsip Pemerintahan Daerah Dalam Islam.....	39
B. Tinjauan Umum Reklame	55
1. Pengertian Reklame	55
2. Jenis-Jenis Reklame	58
C. Tinjauan Umum Perizinan	60
1. Unsur-Unsur Perizinan.....	64
2. Bentuk dan Isi Izin	67
D. Tinjauan Umum Penegakan Hukum Dalam Hukum Administrasi Negara ...	73
1. Pengertian Penegakan Hukum	73
2. Penegakan Hukum Dalam Hukum Administrasi Negara	77
3. Macam-Macam Sanksi Dalam Hukum Administasi Negara	81
4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum.....	82

**BAB III ANALISIS PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERIZINAN
PENYELENGGARA REKLAME BERDASARKAN PERATURAN DAERAH
KOTA YOGYAKARTA NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG
PENYELENGGARAAN REKLAME**

A. Pelaksanaan Izin Penyelenggara Reklame Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015.....	86
B. Upaya Penegakan Hukum Atas Penyelenggara Reklame Tanpa Izin Di Kota Yogyakarta	99
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	111
B. Saran.....	112
DAFTAR PUSTAKA	114
LAMPIRAN.....	118



ABSTRAK

Reklame mempunyai peran penting dalam dunia usaha khususnya dalam bidang pemasaran. Dalam prakteknya masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui terkait mekanisme tentang perizinan penyelenggara reklame, sehingga banyak dari masyarakat yang mendirikan reklame tanpa izin. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan tentang bagaimana tata cara pengajuan dan pelaksanaan izin reklame dan penegakan hukum terhadap penyelenggara reklame, penelitian ini menggunakan metode penelitian lapangan, dan selanjutnya menggunakan teknik pengumpulan data, dan wawancara. Semua data yang diperoleh dianalisis secara induktif. Berdasarkan dari hasil penelitian didapatkan bahwa terjadi persoalan yaitu tentang bagaimana pelaksanaan izin reklame di kota Yogyakarta dan penegakan hukum berupa pengawasan dan sanksi terhadap penyelenggara reklame, di peroleh jawaban bahwa banyak reklame yang tidak memiliki izin, dan tidak sesuai dengan peraturan yang sudah ada dan yang berwenang melakukan penegakan hukum kepada para penyelenggara reklame di kota Yogyakarta adalah DPM-PTSP dan Satpol PP.

Kata kunci: reklame, perizinan, peraturan daerah kota Yogyakarta nomor 2 tahun 2015.

ABSTRAC

Advertising has an important role in the business world, especially in the field of marketing. In practice, there are still many people who do not know about the mechanism regarding the licensing of billboard operators, so many of the people are setting up billboards without permission. This study aims to describe how the procedures for applying for billboard permits and law enforcement against billboard organizers, this study uses field research methods, , and further use data collection techniques, and interviews. All data obtained are analyzed inductively. Based on the results of the study, it was found that there was a problem, namely about how to regulate billboard permits in the city of Yogyakarta and law enforcement in the form of supervision and sanctions against billboard operators, the answer was obtained that many billboards do not have permits, and not in accordance with existing regulations and ongoing law enforcement is influenced by three elements, namely lawmaking in the implementation of billboards in the city of Yogyakarta, DPM-PTSP and Satpol PP.

Keywords: *advertisements, permits, yogyakarta city regional regulation number 2 of 2015.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reklame mempunyai peran penting dalam dunia usaha khususnya dalam bidang pemasaran. Salah satu bentuk usaha yang dilakukan para pengusaha yaitu melalui reklame. Reklame sudah berkembang menjadi suatu sistem komunikasi yang sangat penting tidak saja bagi produsen produk dan jasa tetapi juga bagi konsumen. Fungsi reklame sebagai metode promosi lainnya dalam menyampaikan pesan kepada konsumen menjadikan salah satu sistem komunikasi tersebut memegang peran sangat penting bagi keberhasilan perusahaan dalam memasarkan produk dan jasanya.¹

Banyak cara yang dilakukan oleh para produsen tersebut untuk memasarkan serta mempromosikan produknya, salah satunya adalah dengan cara membuat iklan yang bersifat outdoor advertising atau reklame. Iklan yang dibuat para produsen tersebut digunakan sebagai sarana persaingan usaha dengan produsen lainnya agar produk yang dimilikinya terlihat lebih unggul dan diharapkan lebih mendapat perhatian dari para konsumen. Reklame dengan bentuk visual tersebut dibuat dengan bentuk pemasangan reklame seperti baliho, megatron/videotron, spanduk, serta selebaran atau pamphlet dan

¹ Lukman Wirianto, *Peran Reklame/Iklan Dalam Mempromosikan Produk dan Jasa*, Graha Ilmu, Jakarta, 2010 hlm. 7.

sebagainya. Tidak hanya dari para produsen makanan, minuman, fashion, teknologi dan produsen yang lain, iklan luar ruang ini juga sudah lama digunakan pula pada bidang jasa serta untuk dijadikan sebagai alat peraga kampanye bagi calon legislatif maupun calon presiden pada saat musim kampanye atau masa kampanye berlangsung.

Banyak dari masyarakat yang ingin memasang iklannya melalui reklame di Kota Yogyakarta, namun tidak mengetahui terkait izin dari penyelenggaraan reklame yang sudah diatur dalam Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame (Selanjutnya disebut dengan PERDA Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Reklame) pada Pasal 14 menyatakan sebagai berikut :

Pasal 14

- (1) Setiap penyelenggaraan reklame di Daerah, wajib mendapatkan izin Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.
- (2) Pejabat yang ditunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Pejabat yang mendapat pelimpahan kewenangan di bidang perizinan dari Walikota.
- (3) Dalam memberikan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan mempertimbangkan lingkungan yang berkaitan dengan aspek keindahan, ketertiban, keamanan, kenyamanan, rasa kesusilaan, kesehatan umum dan kepentingan Pembangunan Daerah.

Perizinan merupakan instrumen kebijakan pemerintah/Pemerintah Daerah untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi.² Izin juga merupakan instrumen untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan sebagai instrumen pengendalian perizinan memerlukan rasionalitas yang jelas dan tertuang dalam bentuk kebijakan pemerintah sebagai sebuah acuan. Tanpa rasionalitas dan desain kebijakan yang jelas, perizinan akan kehilangan maknanya sebagai instrumen untuk membela kepentingan koperasi atas tindakan yang berdasarkan kepentingan individu. Kebijakan perizinan dirancang untuk mencegah terjadinya kegagalan pasar. Bentuk perizinan yang tidak berlandaskan kegagalan pasar sudah dapat dipastikan akan mendistorsi alokasi sumber daya secara efisien.

Dengan demikian, pemerintah sebaiknya tidak mengatur melebihi yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang tidak dapat dicapai selain menggunakan regulasi (*minimum effective regulation principle*). Dalam menjalankan fungsinya birokrasi pelayanan umum menyusun serangkaian mekanisme dan prosedur yang harus di oleh seseorang atau badan usaha untuk mendapatkan izin tertentu yang didasari oleh berbagai perangkat hukum. Mekanisme, prosedur, dan perangkat hukum yang mendasari tidaklah bersifat

² Sutedi, Adrian, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.2.

netral, melainkan disusun untuk melayani tujuan tertentu misalnya efisiensi, keadilan, pemerataan.³

Dengan adanya Peraturan Daerah tersebut maka pemerintah kota dapat memberikan kebijakan peningkatan pelayanan publik secara jelas dan baik khususnya dibidang penyelenggara reklame. Peraturan yang ada hendaknya dilaksanakan dan diterapkan lebih tegas oleh pemerintah Kota Yogyakarta kepada penyelenggara-penyelenggara reklame. Di Kota Yogyakarta, banyak para penyelenggara reklame yang mendirikan iklannya melalui reklame seperti baliho/spanduk tersebut di ruang publik seperti di pinggir jalan maupun tempat strategis lainnya. Sebagai contoh nyata adalah telah banyak diketahui penyelenggaraan ataupun pemasangan iklan dengan media reklame ini seperti, reklame kain, reklame plastik, reklame melekat/stiker yang dipasang di pinggir jalan di Kota Yogyakarta. Namun pada kenyataannya penyelenggara reklame masih belum menaati peraturan terkait penyelenggara reklame, yang mewajibkan penyelenggara reklame untuk memperoleh izin. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan dalam berita media online pada Hari Rabu 3 November 2021 yang menyatakan “Kota Yogyakarta menertibkan dua reklame tidak berizin atau izin kadaluarsa dalam waktu sepekan terakhir menutup papan reklame menggunakan kain hitam”.⁴ Kepala Satpol PP Kota Yogyakarta Agus

³ *Ibid*, hlm. 3.

⁴ Di Akses melalui <https://Jogja.antaranews.com> pada hari Jumat 10 November 2022, pukul 18.44 WIB.

Winarto mengatakan “Masih ada banyak baliho atau reklame-reklame yang dimungkinkan sudah tidak berizin atau masa izinnya telah habis”. Lantas bagaimana pengawasan pemerintahan untuk menindaklanjuti baliho-baliho yang sudah tidak berizin atau masa izinnya telah habis, agar tidak terjadi permasalahan-permasalahan terkait perizinan reklame.

Berdasarkan kenyataan yang telah dikemukakan masih ada permasalahan terkait perizinan penyelenggara reklame di Kota Yogyakarta yang belum memperoleh izin ataupun masa berlaku izin sudah habis. Hal tersebut menunjukkan bahwa masyarakat belum benar-benar mematuhi hukum perizinan terkait penyelenggara reklame. Penyelenggara reklame yang tidak berizin masa berlaku sudah habis melanggar pasal 14 ayat (1) PERDA Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Reklame yang mewajibkan setiap penyelenggara reklame harus memperoleh izin dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.

Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum atas pelanggaran izin penyelenggara reklame. Diatur dalam PERDA Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Reklame. Penegakan yang dapat dilakukan yaitu dalam bentuk pengawasan dan sanksi.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan izin penyelenggara reklame berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame?
2. Bagaimana upaya penegakan hukum atas penyelenggaraan reklame tanpa izin di Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan perizinan reklame terhadap Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.
2. Untuk mengetahui upaya penegakan hukum atas penyelenggara reklame tanpa izin di Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Secara akademis, penelitian ini berguna untuk mengetahui dan mengkaji lebih lanjut bagaimana pemerintah Kota Yogyakarta mengenai bagaimana pengaturan perizinan penyelenggaraan reklame di wilayah Kota Yogyakarta, dan memberikan gambaran mengenai pemanfaatan lahan yang baik bagi pihak pemasang reklame berdasarkan pengaturan tentang pemasangan reklame, sehingga pengaturan tentang penyelenggaraan reklame yang sudah ada ini diketahui oleh para pihak terkait yang akan memasang reklame serta masyarakat luas.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan suatu saat bermanfaat untuk mengembangkan cara berfikir dan menerapkan ilmu yang diperoleh

selama perkuliahan. Serta sebagai salah satu aspek yang dapat dipertimbangkan dalam mekanisme pemberian sanksi apabila terdapat suatu pelanggaran dalam penyelenggaraan serta perizinan reklame di wilayah Kota Yogyakarta.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian mengenai pengaturan perizinan reklame terhadap Peraturan Daerah adalah :

1. Judul : Penegakan Hukum Perizinan Pemasangan Reklame Dengan Mempertimbangkan Lingkungan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2015 Di Kabupaten Kendal yang disusun oleh Margaretha Shinta Amir pada tahun 2017. Membahas tentang implementasi ketentuan penyelenggaraan reklame dengan mempertimbangkan lingkungan dan penegakan hukum perizinan penyelenggaraan reklame di Kabupaten Kendal. Sedangkan penelitian penulis lebih menitik fokuskan pengaturan perizinan penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta dan mekanisme pemberian sanksi apabila terdapat suatu pelanggaran terhadap penyelenggaraan reklame.
2. Judul : Implementasi Penyelenggaraan Reklame di Kabupaten Sarolangun Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 yang disusun oleh Jon Kenedi pada tahun 2020. Membahas tentang faktor penghambat dalam penyelenggaraan reklame dan upaya pemerintah agar Perda Nomor 3 Tahun 2016 menjadi efektif. Sedangkan penelitian penulis lebih membahas tentang pengaturan perizinan penyelenggaraan

reklame dan menitik fokuskan terhadap mekanisme pemberian sanksi terhadap suatu pelanggaran pada penyelenggaraan reklame.

3. Judul : Penegakan Hukum Atas Peraturan Daerah Tentang Reklame di Kota Manado yang disusun oleh Donald A. Rumokoy pada tahun 2017 membahas tentang tata letak penempatan reklame dan faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum terhadap PERDA tentang reklame di Kota Manado. Sedangkan perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis terletak pada objek masalahnya yaitu penulis lebih membahas tentang perizinan serta mekanisme pemberian sanksi terhadap penyelenggaraan reklame.

F. Tinjauan Pustaka

1. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁵

Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut harus melaksanakan prinsip pemerintahan yang baik (good governance). Pemerintah Daerah memiliki peran strategis dalam pembinaan dan pengawasan di daerahnya. Karena dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang

⁵ Andi Pangerang Moenta, Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintah Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2018, hlm. 26.

Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Isitilah otonomi bersala dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (Pemerintah Sendiri). C.W. van der pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).⁶

2. Pengertian dan Jenis-jenis Reklame

Reklame merupakan sesuatu kekuatan menarik yang ditujukan kepada kelompok pembeli tertentu, hal mana dilaksanakan oleh produsen atau pedagang agar supaya dengan demikian dapat dipengaruhi penjualan barang-barang atau jasa-jasa dengan cara yang menguntungkan baginya.⁷

⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm.83.

⁷ Winardi, *"Ilmu Reklame"*, Alumni, Bandung, 1980, hlm. 9.

Reklame adalah benda, alat, perbuatan atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang/jasa, orang atau badan, yang dapat dilihat, dibaca, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum. Kebanyakan dari masyarakat hanya mengetahui reklame dalam bentuk papan saja, namun ternyata reklame tersebut memiliki berbagai macam, antara lain sebagai berikut

:⁸

1. Spanduk

Spanduk adalah reklame yang dibuat secara ringkas, padat, dan jelas, berukuran besar dengan bahan pembuatan yang harus tahan terhadap sengatan matahari dan air hujan, yang dibentangkan di antara dua tiang di tempat strategis.

2. Brosur

Brosur adalah reklame yang dibuat pada selembar kertas dengan informasi lebih rinci dan jelas. Reklame jenis ini berukuran kecil atau sedang dan disampaikan dengan cara disebarluaskan secara langsung agar dibaca dan dipahami oleh target pembaca.

3. Poster

⁸ Di Akses melalui <http://jurnal.id>. pada hari Senin 13 Juni 2022, pukul 11.30 WIB.

Poster adalah reklame yang berupa selebaran kertas dengan berisi gambar dan tulisan. Reklame jenis ini dibuat semenarik mungkin. Untuk penyebarannya, poster ditempel di tempat-tempat umum yang strategis dan mudah dijangkau oleh publik.

4. Baliho

Baliho adalah reklame yang berisi gambar atau tulisan yang menarik dan informatif dengan ukuran besar. Baliho dipasang di tempat umum dan strategis menggunakan tiang besar, kuat, dan semi permanen.

5. Billboard

Billboard adalah jenis reklame yang berisi gambar atau tulisan yang menarik dan informatif dengan ukuran besar, seperti baliho. Hanya saja, reklame jenis ini ditempatkan pada atap dinding toko atau instansi tertentu dengan sifat permanen.

6. Banner

Banner adalah jenis reklame yang bentuk dan isinya sama dengan baliho dan billboard, namun dalam ukuran lebih kecil. Banner ditempatkan di dalam atau depan ruangan/ toko menggunakan penyangga.

7. Leaflet

Leaflet adalah reklame yang berupa lembaran kecil yang dilipat dan berisi informasi lengkap dan rinci. Penyebaran leaflet

dilakukan dengan cara diletakkan di tempat yang mudah diambil, disebar, atau diberikan langsung kepada konsumen atau target pembaca.

3. Perizinan

a. Pengertian Perizinan

Tidaklah mudah memberikan definisi apa yang dimaksud dengan izin, hal ini disebabkan karena antara para pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berbeda terhadap objek yang didefinisikan, bahkan ditemukan sejumlah definisi yang beragam.⁹ Sebelum menyampaikan beberapa definisi izin dari para pakar, terlebih dahulu dikemukakan beberapa istilah lain yang sedikit banyak memiliki kesejajaran dengan izin yaitu dispensasi, konsesi, lisensi. Dispensasi ialah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. WF. Prins mengatakan bahwa dispensasi adalah tindakan pemerintahan yang menyebabkan suatu peraturan perundang-undangan menjadi tidak berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan.

⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (edisi revisi)*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 195.

Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa. Sedangkan konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraan kepada *konsesionario* (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah.¹⁰

b. Sifat Izin

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut:¹¹

1) Izin bersifat bebas

Izin bersifat bebas adalah keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 196.

¹¹ Sutedi, Adrian, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 173.

2) Izin bersifat terikat

Sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis.

3) Izin yang bersifat menguntungkan

Merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan.

4) Izin yang bersifat memberatkan

Merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya.

5) Izin yang segera berakhir

Merupakan izin yang meyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek.

6) Izin yang berlangsung lama

Merupakan izin yang meyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama.

7) Izin yang bersifat pribadi

Merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin.

8) Izin yang bersifat kebendaan

Merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin misalnya izin HO, SITU, dan lain-lain.

c. Fungsi dan tujuan izin

Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh peme rintah untuk memengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Apabila dikatakan bahwa izin itu dapat difungsikan sebagai instrumen pengendali dan instrumen untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, maka penataa pengaturan izin ini sudah semestinya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya. Menurut Prajudi Atmosudirdjo, bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi

hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.¹²

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut :¹³

- 1) Keinginan mengarahkan (mengendalikan “*sturen*”) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- 2) Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- 3) Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).
- 4) Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
- 5) Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*dark en horecawet*”, di mana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

4. Penegakan Hukum Pada Hukum Administrasi Negara

208. ¹² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (edisi revisi)*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm.

¹³ *Ibid*, hlm. 209.

a) Pengertian Penegakan Hukum Pada Hukum Administrasi Negara

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan, “*De bestuursrechtelijke handhavings-middelen omvatten (2) het toezich dat bestuursorganen kunnen uitoefenen op de naveling van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en van de bij besluit individueel opgelegde verplichtingen, en (2) de toepassing van bestuursrechtelijke sanctie bevoegdheden*”, (sarana penegakan Hukum Administrasi Negara berisi {1} pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan {2} penerapan kewenangan sanksi pemerintahan). Apa yang dikemukakan Nicolai, hampir senada dengan ten Berge, seperti penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.¹⁴

b. Macam-macam Sanksi Dalam Hukum Administrasi Negara

¹⁴ *Ibid*, hlm. 296.

Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintahan yang masing-masing bidang itu diatur dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan peraturan itu menjadi beragam. Pada umumnya macam-macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam Hukum Administrasi, yaitu :¹⁵

- 1) Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang*);
- 2) Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran, dan sebagainya);
- 3) Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*);
- 4) Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*).

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian hukum yang mengkaji hukum yang konsepkan sebagai perilaku nyata (actual behavior), sebagai gejala sosial yang sifatnya tidak tertulis, yang dialami setiap orang dalam hubungan hidup bermasyarakat. Penelitian ilmiah yang dilakukan

¹⁵ *Ibid*, hlm. 303.

sesuai dengan hasil di lapangan karena data-data yang dikumpulkan melalui wawancara dan observasi.¹⁶

2. Pendekatan Penelitian.

Adapun pendekatan yang penulis gunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*).

3. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam penelitian ini adalah penegakkan atas perizinan penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta.

4. Sumber Data Penelitian

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:

- a) Data primer, adalah berupa penelitian secara langsung dari subjek penelitian yang berupa hasil wawancara, untuk mencari keterangan atau informasi yang diperoleh secara langsung.
- b) Bahan hukum Primer, yang terdiri dari:

- 1) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

- c) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang bersifat menjelaskan atau membahas bahan hukum primer, yang terdiri

¹⁶ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, NTB, 2020, hlm. 29.

dari buku-buku literatur, jurnal, hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.

- d) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder yang terdiri dari Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

5. Teknik Pengumpulan Data

- a) Wawancara

Pengumpulan data yang dilakukan dengan cara memberikan pertanyaan langsung kepada seseorang narasumber di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) dan Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP).

- b) Studi Kepustakaan

Studi ini dimaksudkan mengkaji dan memahami data-data sekunder dengan menitik beratkan pada literatur, undang-undang yang berkaitan dengan penelitian.

6. Metode Analisis Data

Data yang terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis yuridis yaitu dengan cara data yang diperoleh diseleksi dan disusun secara sistematis kemudian ditafsirkan untuk melihat kesesuaian yang berlaku lalu disimpulkan agar menjawab permasalahan dari penelitian ini.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari 4 (empat) bab, yaitu :

BAB I PENDAHULUAN

Bab pertama terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab kedua berisi tentang tinjauan umum tentang pemerintahan daerah, reklame, perizinan, dan penegakan hukum.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ketiga berisi tentang Analisis Penegakan Hukum Terhadap Perizinan Reklame berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

BAB IV PENUTUP

Bab keempat terdiri dari kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH, REKLAME, PERIZINAN, DAN PENEGAKAN HUKUM PADA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

A. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah yaitu kepala daerah dan wakil kepala daerah dari unsur sebuah penyelenggara pemerintah daerah yang menjamin adanya pelaksanaan suatu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Tujuan dari pemerintah daerah itu sendiri adalah mensejahterakan masyarakat yang mana sama dengan tujuan dari Negara Republik Indonesia yang ada dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yaitu memajukan kesejahteraan umum. Kriteria dari tujuan pemerintah daerah itu meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah. Maka apabila keempat kriteria tersebut sudah terpenuhi daerah itu bisa dikatakan sejahtera.¹⁷

Esesensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahnya.

¹⁷ Andi Pangerang Moenta, Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 23.

Kewenangan pemerintah daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 beserta penjelasannya.¹⁸

Sesuai dengan UUD NRI 1945 dalam penjelasannya di Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagai pelaksanaan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 maka sistem pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang. Adapun Undang-undang saat ini adalah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas

¹⁸ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 94-95.

pemerintah pusat di daerah berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Beberapa pendapat pakar hukum mengenai Pemerintahan Daerah antara lain menurut :

Pengertian Pemerintah Daerah Menurut Sarundajang, adalah sebagai berikut :¹⁹

“Pemerintah Daerah merupakan konsekuensi logis adanya perbedaan etnis, linguistik, agama dan institusional sosial berbagai kelompok masyarakat lokal suatu Negara. Dengan adanya pemerintah daerah akan memperbesar akses setiap warga Negara untuk berhubungan langsung dengan pemimpinnya, sebaliknya pimpinan daerah akan memperoleh kesempatan yang luas untuk mengetahui potensi sumber daya, masalah, kendala, dan kebutuhan daerahnya.”

Jimly Asshiddiqie memberikan definisi tentang pengertian Pemerintah Daerah sebagai berikut, bahwa :

“Pemerintahan daerah provinsi mempunyai Gubernur dan DPRD provinsi, pemerintahan daerah kabupaten mempunyai Bupati dan DPRD kabupaten, dan pemerintahan daerah kota mempunyai Walikota dan DPRD kota”

Dari banyaknya pendapat para ahli hukum tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah

¹⁹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 3.

provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang duatur dengan undang-undang. Kemudian dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945 mengamanatkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal mengenai Pemerintah Daerah yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintah Daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut dapat dilihat pada prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan tersebut:²⁰

- a) Prinsip Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Prinsip ini mengacu pada konsep otonomi daerah dimana Pemerintah Daerah merupakan suatu pemerintahan otonom didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip ini mengamanatkan untuk membentuk Pemerintah Daerah sebagai satuan pemerintah mandiri didaerah yang demokrasi. Menghilangkan unsur pemerintahan sentralistik dalam Pemerintah Daerah yang mana jabatan politik sebagai Gubernur, Bupati, Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah;

²⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 20-23.

- b) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh Undang-Undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Prinsip yang terdapat pada pasal ini menegaskan untuk memberikan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah sejauh yang diatur di dalam Undang-Undang;
- c) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1)). Prinsip ini mengandung penghormatan terhadap keragaman masing-masing daerah, sehingga bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam namun berdasarkan keadaan khusus dan keragaman tergantung pemerintah masing-masing daerah;
- d) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)). Pengakuan dan penghormatan diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan;
- e) Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintah Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)). Prinsip ini mengandung penghormatan kepada daerah yang memiliki pemerintahan khusus atau istimewa baik dari tingkat provinsi, kabupaten dan kota atau desa;
- f) Prinsip badan perwakilan dipilih secara langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)). Pemilihan Kepala Daerah dan

badan legislatif tingkat daerah dipilih secara demokrasi sesuai yang diatur oleh perundang-undangan;

- g) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diakomodir didalam Pasal 2 ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 jo Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan bahwa, hubungan tersebut itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

1. Asas-Asas Pemerintah Daerah

a. Asas desentralisasi

Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang di-pertentangkan dengan sentralisasi.²¹

Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*), di sana terjadi "*...a "superior" government - one encompassing a large jurisdiction - assigns responsibility, authority, or function to 'lower' government unit - one encompassing a smaller jurisdiction - that is assumed to have some degree of authonomy.*" Adanya pembagian kewenangan

²¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, 2009, hlm 59.

serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi. Namun perbedaan konsep yang jelas ini menjadi remang-remang tatkala diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya.

Dari aspek politik, Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai "*sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of the state*" (pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara). Sedangkan Mawhood mendefinisikan desentralisasi adalah *devolution of power from central to local governments*. (devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah).²²

Menurut Henry Maddick, desentralisasi mencakup proses dekon-sentrasi dan devolusi, merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah

²² *Ibid*, hlm. 59.

daerah. Perbedaan ini muncul dari pemaknaan terhadap istilah desentralisasi itu sendiri. Para pakar politik sependapat bahwa dianutnya desentralisasi adalah agar kebijakan pemerintah tepat sasaran, dalam arti sesuai dengan kondisi wilayah serta masyarakat setempat. Perbedaan menyeruak tatkala cara terbaik untuk mewujudkan keinginan ini.²³

Berbeda dengan pendapat sebelumnya, desentralisasi oleh Rondinelli dan, Cheema didefinisikan cukup longgar, tetapi tergolong perspektif administrasi, yaitu *"the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local government, or non-government organizations"* (peralihan kewenangan perencanaan, pengambilan keputusan, dan administratif dari pemerintah pusat ke organisasi lapangan, satuan administrasi daerah, lembaga-lembaga semi otonom dan antar daerah (parastatal), pemerintah daerah, atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat.

b. Asas Dekonsentrasi

²³ *Ibid*, hlm. 60.

Asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggung jawab tetap ada pada Pemerintah Pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat. Unsur pelaksanaannya dikordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil Pemerintah Pusat. Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ialah bahwa tidak semua urusan Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah menurut asas desentralisasi.²⁴

Menurut Koesoemahatmaja dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dari wewenang menteri kepada Gubernur, dari Gubernur kepada Bupati dan seterusnya.²⁵ Menurut Rondinelli dekonsentrasi pada hakikatnya hanya merupakan pembagian

²⁴ CST Kansil, Christine ST Kansil, *Pemerintahan Daerah DiIndonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 4.

²⁵ Muhammad Fauzan. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm 53.

kewenangan dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan.²⁶

Dalam konteks Indonesia, asas dekonsentrasi menurut UU No. 5 tahun 1974 Pasal 1 huruf (f) adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau Kepala Wilayah atau kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Menurut Pasal 1 huruf (f) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dimaksud dekonsentrasi adalah:²⁷

- a) Pelimpahan wewenang dari Aparatur Pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya kepada aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal. Contohnya, pendelegasian wewenang dari Presiden kepada para Menteri. Pendelegasian wewenang dari Gubernur kepada BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah) Provinsi, dalam pemberian izin di bidang tertentu.
- b) Pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih

²⁶ E.Koswara Kertapraja), *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Candi Cipta Paramuda, Jakarta, 2002, hlm 43.

²⁷ *Ibid*, hlm 1.26.

rendah, disebut dekonsentrasi vertikal. Contohnya, Presiden mendelegasikan kewenangannya di bidang penyelenggaraan pemerintahan umum kepada Gubernur.

Dekonsentrasi vertikal ini secara kental pernah berlaku sewaktu masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Berdasar pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dekonsentrasi diartikan pelimpahan wewenang dari pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal Tingkat Atasnya kepada Pejabat di Daerah. Daerah dimaksud adalah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Demikian pula pelaksanaan dekonsentrasi menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

c. Asas Tugas Perbantuan

Asas tugas perbantuan adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dengan kewajiban mempertanggung jawabkannya kepada yang memberi tugas.²⁸

Urusan yang ditugaskan masih menjadi wewenang sepenuhnya Pemerintah atau Pemerintah Daerah Provinsi (yang

²⁸ *Ibid*, hlm. 4.

menugaskannya). Pemerintah atau Pemerintah Daerah Provinsi memberi tugas menyusun rencana kegiatan atau kebijaksanaan dan menyediakan anggarannya, sedang Daerah (dalam hal ini Kabupaten dan Kota) yang ditugasi hanya sekadar melaksanakannya, tetapi dengan suatu kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas itu kepada yang memberi tugas.

Sjahan Basah menjelaskan bahwa tugas pembantuan pada hakikatnya adalah menjalankan peraturan perundangan yang lebih tinggi derajatnya dari pihak lain secara bebas. Bebas di sini dalam arti terdapat kemungkinan untuk mengadakan peraturan yang mengkhhususkan ketentuan perundangan yang lebih tinggi derajatnya, supaya sesuai dengan kondisi nyata di daerah-daerah sendiri. Senada dengan pengertian itu dikemukakan oleh Bagir Manan yang mengemukakan bahwa tugas pembantuan adalah kewajiban membantu mengurus kepentingan rumah tangga tingkat lebih atas.²⁹

Dengan demikian tugas pembantuan pada prinsipnya berkenaan dengan pelaksanaan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya oleh pemerintah daerah atau

²⁹ *Ibid*, hlm. 70.

pemerintah desa yang sifatnya membantu dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Dalam artian ini, posisi pemerintah daerah atau pemerintah desa yang diberi tugas pembantuan itu tidak dalam posisi subordinasi dari pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atas yang memberi tugas, akan tetapi dalam hal ini pemerintah daerah atau pemerintah desa tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan dalam tugas pembantuan timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas untuk melaksanakan peraturan perundangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat untuk melaksanakan peraturan perundangundangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.³⁰

Ateng Syarifudin menyatakan bahwa dasar pertimbangan pelaksanaan asas tugas pembantuan antara lain karena:³¹

- a) Keterbatasan kemampuan pemerintah dan atau pemerintah daerah;

³⁰ *Ibid*, hlm. 71.

³¹ *Ibid*, hlm. 1.28.

- b) Sifat sesuatu urusan yang sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan pemerintah daerah;
- c) Perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga sesuatu urusan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila ditugaskan kepada pemerintah daerah.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) yang memiliki tujuan agar pemerintah daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia sebagai upaya mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini tertuang di dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintah adalah suatu organ yang dipimpin oleh Presiden sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus bertindak sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan negara, dengan bagian-bagiannya, terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintahan Kabupaten dan Kota.³²

Berhubungan dengan prinsip pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membedakan pengertian Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah

³² I Dewa Gede Atmaja, *Aspek Hukum Dan Birokrasi Penyelenggaraan Pemerintahan*, 1994. hlm. 54.

Daerah. Hal tersebut terdapat di dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) yang mengatur tentang pembagian wilayah negara.³³

Urusan pemerintahan daerah telah diatur secara jelas dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah.³⁴ Sebagaimana Undang-Undang Pemerintah Daerah, kewenangan pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kewenangan pemerintahan wajib dan pilihan. Kewenangan pemerintahan wajib memiliki arti suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan, dan lain lain. Sedangkan kewenangan pemerintah yang bersifat pilihan terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah tertentu. Pada hakikatnya urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah adalah urusan pemerintah daerah menyelenggarakan semua urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Pemerintah pusat bisa menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan tersebut kepada perangkat

³³ Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU Pemda menyebutkan (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. (2) Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas Kelurahan dan/atau Desa.

³⁴ Pasal 9 ayat (1) UU Pemda menyebutkan: 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau bisa juga dilimpahkan secara langsung kepada pemerintah daerah.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini menurut Bagir Manan akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila; *Pertama*; urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*; sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.³⁵

Pembagian kewenangan dalam hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundangan disebut dengan urusan pemerintahan. Menurut Ni'matul Huda, pada hakikatnya urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. Pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya

³⁵ *Ibid.*

diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Rondinelli pernah mengingatkan bahwa,³⁶

“...that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions are essential to survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitable by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units.”³⁷

³⁶ Dennis A. Rondinelli, *Decentralization, Territorial Power and The State: A Critical Response*, dalam Ni'matulHuda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 14.

³⁷ Terjemahan bebas : “... bahwa tidak semua fungsi Negara dapat atau harus didesentralisasikan. Yaitu fungsi-fungsi yang penting dan menyangkut ketahanan suatu Negara. Seperti Fungsi Pelayanan untuk kepentingan ekonomi dan standarisasi di dalam produksi yang bergantung pada fasilitas dan tingkatan pelayanan dengan jaringan yang luas yang hanya dapat didistribusikan oleh pemerintah yang cukup kuat dan luas, untuk kemudian mendistribusikan kembali kekayaan Negara, atau menyangkut investasi modal yang besar, lebih baik diatur oleh pemerintah pusat daripada unit pemerintah daerah.”

Kedua, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah sub nasional, Maddick menjelaskan bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.³⁸

3. Prinsip-Prinsip Pemerintahan Dalam Islam

Kekuasaan adalah kemampuan pelaku untuk mempengaruhi tingkah laku pelaku lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku pelaku terakhir menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan. ³⁹Pelaku tersebut dapat berupa seseorang, sekelompok orang, atau suatu kolektivitas. Secara konseptual, di dalam kekuasaan itu tersirat adanya kemampuan (*capability*), kekuatan (*power*), kewenangan (*authority*), dan pengaruh (*influence*). Oleh karena itu, pada tingkatan tertentu, kekuasaan ini tidak hanya sekedar mempengaruhi, tetapi juga dapat berwujud pengendalian, bahkan pemaksaan kepada pihak lain. Karena itu, kekuasaan sering diiringi

³⁸ Henry Maddick, *Democracy, Decentralization, and Development*, dalam Ni'matul Huda, *Loc.cit.*

³⁹ Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1986, hlm. 9.

dengan kemampuan memberi sanksi. Kekuasaan ini dapat bersumber dari kedudukan, kekayaan, ataupun kepercayaan/agama.⁴⁰

Negara dengan kekuasaan yang melekat di dalamnya berarti memiliki kemampuan, kekuatan, dan kewenangan untuk mempengaruhi bahkan memaksa warga Negara untuk patuh. Kekuasaan yang melekat pada negara ini selanjutnya dijalankan oleh pemerintah. Untuk saat ini kehadiran negara dan pemerintah dalam kehidupan umat manusia agaknya merupakan sesuatu yang tidak terelakkan, karena setiap manusia baik langsung maupun tidak langsung, suka ataupun tidak suka, sedikit banyak akan bersentuhan dengan negara dan pemerintah. Lebih-lebih untuk model negara kesejahteraan (*welfare state* atau *verzorgingsstaat*) dengan karakteristik utama intervensi pemerintah dalam kehidupan warganya (*staatsbemoienis*).⁴¹

Bidang politik atau masalah negara dan pemerintahan merupakan persoalan yang terkait dengan perubahan dan perkembangan atau termasuk sebagai bagian dari mu'amalah.⁴² Dalam hal ini al-Quran tidak mengatur secara rinci. Dalam al-Quran hanya disebutkan prinsip-prinsip umum mengenai masalah negara dan pemerintahan. Maka dari itu umat Islam menjabarkannya sesuai dengan

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 13.

⁴¹ Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2007, hlm. 5.

⁴² *Ibid*, hlm.10.

realitas dan kondisi riil yang dihadapinya. Oleh karena itu, untuk hal-hal yang tidak prinsipil akan ditemukan perbedaan-perbedaan antara suatu negara dengan negara lainnya atau masa tertentu dengan masa lainnya atau pada suatu generasi dengan generasi lainnya.

Prinsip (*al-ashl*) dalam bahasa Arab bermakna sesuatu yang dijadikan dasar dari bangunan, atau dasar yang di atasnya ditegakkan sesuatu baik yang bersifat materiil maupun immaterial. Prinsip-prinsip pemerintahan Islam adalah kebenaran yang dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintahan dalam perspektif Islam. Prinsip-prinsip pemerintahan yang akan dipaparkan di bawah ini sebagian besar diambil dari Tahir Azhary⁴³ dengan tambahan prinsip kemerdekaan dan kebebasan. Uraian terhadap prinsip-prinsip pemerintahan ini tidak sepenuhnya merujuk pada Tahir Azhary namun dikembangkan dari berbagai sumber-sumber yang relevan. Prinsip-prinsip pemerintahan tersebut adalah sebagai berikut :

a. Prinsip Kekuasaan sebagai Amanah

Keyakinan terhadap Allah sebagai sumber segala sesuatu, termasuk kekuasaan dan kedaulatan, merupakan fundamen utama yang diperlukan untuk menancapkan bangunan masyarakat Islam dan bangunan negara dan pemerintahan. Keyakinan akan kekuasaan dan kedaulatan Allah yang dapat dikenali sifat-sifat-Nya, kehendak-Nya, dan perbuatan-

⁴³ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 35.

perbuatan-Nya melalui informasi wahyu dan petunjuk-petunjuk yang dibawa para Nabi dan Rasul akan membentuk sikap batin dan pola pikir individu dan masyarakat untuk menjalani kehidupan individu dan kolektif.⁴⁴

Prinsip tauhid yaitu pengakuan atas keesaan Tuhan, membawa manusia kepada asas persamaan (*al-musawat*), persaudaraan (*al-ikha*), dan kebebasan (*al-huriyyat*), yang merupakan beberapa prinsip yang terdapat pada masa permulaan pemerintahan di masa Nabi Muhammad SAW.⁴⁵

Di dalam kata khalifah tersirat adanya amanah, yakni amanah dari pihak yang digantikan, yang mengharuskan adanya pertanggungjawaban kepada pemberi amanah. Pada kata amanah, yang secara umum mengandung arti segala sesuatu yang dipercayakan kepada manusia berupa hak-hak pihak lain, baik hak Allah maupun hak manusia.⁴⁶ Didalamnya ada keterlibatan dua pihak atau lebih yaitu pemberi amanah dan penerima amanah. Ketika seseorang muslim menerima kepemimpinan atau diangkat menjadi penguasa, ia di satu sisi berkedudukan sebagai wakil manusia yang menerima amanah

⁴⁴ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 15.

⁴⁵ Muhammad Hussain Haekal, *al-Hukumah al-Islamiyah*, Dar al-Ma'arif, Kairo, 1993, hlm.

⁴⁶ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 17.

untuk mengatur, mengendalikan, dan melayani kepentingan orang banyak, dan di sisi lain, ia menjalankan amanah Allah SWT. Dalam hal ini, ia memikul dua amanah yang harus mempertanggungjawabkan kepada dua pihak pemberi amanah yaitu umat dan Allah SWT.

b. Prinsip Musyawarah

Musyawarah merupakan aspek penting dalam kehidupan masyarakat, apalagi bagi masyarakat yang heterogen. Berkenaan dengan musyawarah ini dalam al-Quran disebutkan:

“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjatuhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepadaNYA. (QS:3;159)”

Musyawarah merupakan kewajiban bagi pemerintah atau orang yang memiliki tanggungjawab di tengah masyarakat atau keluarga. Hal ini dapat dipahami dari perintah Allah di atas,

khususnya pada kalimat; “bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu”. Berdasarkan prinsip yang berlaku, bahwa hukum asal dari setiap perintah adalah wajib, kecuali qarinah yang menyebabkan kewajiban itu bergeser menjadi sunah atau mustabah. Menurut beberapa mufassir seperti Fakhurrazi, Syaikh Qutub, alQurthubi, dan lain-lain, bahwa lahiriah ayat tersebut menunjukkan perintah wajib.⁴⁷ Musyawarah merupakan suatu hal yang penting dalam ajaran Islam dan merupakan pilar dalam kehidupan masyarakat muslim.

Nabi Muhammad SAW merupakan seorang Nabi, Rasulullah, dan kepala negara yang selalu bermusyawarah dalam menyelesaikan persoalan perang, sehingga Abu Hurairah, sebagaimana diriwayatkan Bukhari dalam kitab shahihnya, berkata; “*Aku tidak pernah melihat orang yang paling banyak bermusyawarah dengan para sahabatnya disbanding Rasulullah SAW.*” Hanya saja yang perlu diperhatikan adalah bahwa musyawarah yang dilakukan oleh Rasulullah SAW itu terbatas pada persoalan-persoalan kemasyarakatan yang tidak atau belum diatur oleh nash al-Quran.

c. Prinsip Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia

⁴⁷ Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, *Nidham al-Siyasi fi al-Islam*, hlm. 89-91, dikutip dari Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2007.

Dalam ajaran Islam, bentuk perlindungan terhadap hak-hak asas ini bertumpu pada tujuan diturunkannya syari'at Islam, yaitu untuk melindungi dan memelihara kepentingan hidup manusia baik materiil maupun spiritual, individual dan sosial. Berdasarkan penelitian para ahli ushul fiqh ditemukan bahwa Allah telah menurunkan syari'at Islam dengan beberapa tujuan (*maqashid al-tasyri'*) yang secara garis besar terdiri dari tiga hal, yakni *dharuriyat* (tujuan pokok), yaitu hal-hal penting yang harus dipenuhi untuk kelangsungan hidup manusia. Bilamana hal tersebut tidak terpenuhi, maka akan terjadi kerusakan, kerusuhan, dan kekacauan hidup manusia; *hajiyat* (tujuan sekunder), yaitu hal-hal yang dibutuhkan oleh manusia untuk mendapatkan kelapangan dan kemudahan dalam hidup di dunia. Bilamana hal tersebut tidak terpenuhi, maka manusia akan mengalami kesulitan dan kesempitan; *tahsiniyat* (tujuan tersier), yaitu hal-hal pelengkap yang terdiri dari kebiasaan dan akhlak yang baik.⁴⁸

Tujuan pokok atau *dharuriyat* meliputi perlindungan terhadap agama, jiwa, akal, nasab, dan harta (*al-muhafadlah'ala al-din wa al-nafs wa al-'aql wa al-nasl wa al-mal*). Kehidupan

⁴⁸ Yusuf al-Qardhawi, *Ijtihad dalam Syari'at Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1987, hlm. 53-54.

manusia di dunia ini ditopang oleh lima hal ini. Manusia tidak akan meraih kehidupan yang mulia tanpa memelihara hal tersebut, karena kemuliaan manusia itu terletak pada terjaganya lima perkara tersebut. Pemerintah Islam wajib menjaga dan memberikan perlindungan terhadap kebutuhan pokok manusia, dan tidak hanya terbatas pada warga negara muslim saja tetapi terhadap semua warga negara yang berada di wilayah negara yang bersangkutan, apapun agamanya. Perlindungan terhadap kebutuhan pokok manusia ini merupakan inti dari perlindungan hak asasi manusia.⁴⁹

d. Prinsip Kemerdekaan atau Kebebasan

Menurut Zainab Ridhwan, legislasi yang menjadi dasar hukum dalam Islam itu mempunyai empat prinsip pokok, yakni persamaan, kebebasan, keadilan, dan keutuhan sosial. Kemerdekaan atau kebebasan berawal dari lepasnya perasaan pengabdian kepada selain Allah. Selain itu, kebebasan manusia juga terjadi ketika ia lepas dari pengaruh atau kekangan materi. Bila sudah demikian, manusia akan dengan mudah menggunakan kebebasannya seperti kebebasan beribadah atau

⁴⁹ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 27.

beragama, kebebasan berfikir dan berpendapat, dan sebagainya.⁵⁰

Kebebasan atau kemerdekaan merupakan bagian dari hak asasi manusia dan mencakup berbagai dimensi dan kegiatan, namun karena ada nya batasan dalam tulisan ini akan dibatasi pada tiga macam kebebasan yakni kebebasan beragama, kebebasan berpikir dan berpendapat, dan kebebasan berkumpul dan berserikat.

1) Kebebasan Beragama

Kebebasan beragama, menurut Mubarak, bersandar pada prinsip kebebasan menentukan pilihan bagi seseorang dan tanggungjawabnya di hadapan Allah yang bersifat individual dan secara langsung, termasuk pada pertemuannya dengan Allah di akhirat dilakukan secara individual.⁵¹ apabila ada orang yang menolak untuk masuk Islam, maka kaum Muslimin harus mengakui dan menghormati keyakinannya, dan tidak

⁵⁰ Zainab Ridhwan, *al-Nadhriyah al-Ijtma'iyah fi al-Fikri al-Islamy*, Dar al-Ma'arif, Cairo, 1982, hlm. 251, dikutip dari buku Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan, dan Ketaatan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2007.

⁵¹ Muhammad Mubarak, *Nidham al-Islam: al-Aqidah wa al-ibadah*, Dar al-Fikr, Bairut 1984, hlm. 80.

boleh melakukan tekanan moral, sosial, maupun politik untuk memaksanya masuk Islam.

2) Kebebasan Berfikir dan Berpendapat

Kehidupan masyarakat dalam negara Islam dibangun di atas suatu gagasan kemaslahatan bagi semua anggota masyarakat. Kemaslahatan ini terwujud ketika tidak ada pengekangan, apalagi perampasan hak-hak sosial dan hak-hak individual. Ketika kemaslahatan itu terganggu, baik karena pelanggaran yang dilakukan oleh anggota masyarakat maupun oleh pemerintah berikut aparaturnya, maka muncul kewajiban kolektif (wajib kifayah) untuk melenyapkan pelanggaran tersebut yaitu melalui tindakan amar ma'ruf nahy munkar. Dengan kata lain, upaya perbaikan masyarakat menuntut seluruh warga untuk bekerja sama bahu membahu memperbaiki dan meningkatkan martabat umat melalui seluruh sarana yang ada. Adanya kewajiban kolektif untuk amar ma'ruf nahy munkar atau upaya perbaikan masyarakat ini didasarkan pada QS:3;104, yakni berbunyi sebagai berikut:

“Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh

*kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar, merekalah orang-orang yang beruntung*⁵²

Di antara prinsip-prinsip pemerintahan Islam ada prinsip ketaatan rakyat terhadap penguasa. Hanya saja ketaatan rakyat ini dengan syarat penguasa tersebut bertindak benar dan tidak memerintahkan pada kemaksiatan. Ketika penguasa itu bertindak tidak benar atau memerintahkan pada kemaksiatan, maka kewajiban rakyat untuk taat itu berubah menjadi kewajiban protes (al-mu'aradhah). Perubahan kewajiban ini didasarkan pada kewajiban amar ma'ruf nahy munkar yang pelaksanaannya bersandar pada kebebasan berpikir dan menyampaikan pendapat. Kebebasan untuk memprotes penyimpangan yang dilakukan oleh penguasa merupakan salah satu aspek utama dalam pemerintahan Islam.⁵³

3) Kebebasan Berserikat dan Berkumpul

Manusia tumbuh dan berkembang dalam situasi dan zaman, sehingga cara berfikir manusia pun tidak

⁵² *Ibid.* hlm 38-39.

⁵³ Muhammad al-Shidiq Afifi, *al-Mujtama' al-Islamy wa Ushul al-Hukm*, Dar al-I'tisham, Cairo, 1980, hlm. 93.

dapat melepaskan sepenuhnya dari pengaruh lingkungan dan zaman, budaya, pendidikan, dan lain-lain. Faktor-faktor ini pada gilirannya akan menjadi salah satu penyebab perbedaan pendapat, minat, kepentingan, dan ideologi manusia. Golongan, partai, sekte, atau perkumpulan manusia muncul ketika ada kesamaan pandangan, minat, kepentingan, atau ideologi di antara mereka. Adalah tidak mungkin ada kesatuan total di kalangan umat manusia dalam segala aspek kehidupan, karena kesatuan seperti itu adalah bentuk pengingkaran terhadap eksistensi heterogenitas umat manusia.

Kebebasan berserikat dan berkumpul dapat terjadi dalam bidang apa saja, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan lain-lain. Islam membenarkan dan membolehkan adanya realitas itu, dengan batasan yang jelas yaitu untuk kebaikan dan kebenaran, sebagaimana disebutkan dalam QS:5:2; *“tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran”*. Disebutkan juga dalam QS:9:71 bahwa; *“Orang-orang yang beriman, lelaki dan perempuan, sebahagian mereka (adalah) menjadi penolong bagi*

sebahagian yang lain. Mereka menyuruh (mengerjakan) yang ma'ruf, mencegah dari yang munkar, mendirikan shalat, menunaikan zakat dan mereka taat pada Allah dan RasulNYA. Mereka itu akan diberi rahmat oleh Allah; Sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana”.

e. Prinsip Persamaan

Allah memandang manusia secara adil dan sama tanpa membedakan apapun itu. Semua manusia berasal dari satu keturunan yaitu dari Adam dan Hawa, sebagaimana disebutkan dalam QS:4:1 berikut ini.

“Hai sekalian manusia, bertakwalah kepada Tuhan-mu yang telah menciptakan kamu dari seorang diri, dan dari padanya Allah menciptakan isterinya; dan dari pada keduanya Allah memperkembangbiakkan laki-laki dan perempuan yang banyak. Dan bertakwalah kepada Allah yang dengan (mempergunakan) nama-NYA kamu saling meminta satu sama lain, dan (peliharalah) hubungan silaturahmi. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasi kamu”.

Dengan begini, Islam meberikan dasar-dasar persamaan derajat umat manusia dan menghancurkan perbedaan-perbedaan yang dibuat atas dasar warna kulit, ras, bangsa serta bahasa.

Sejak lahir semua orang dianggap sama oleh Allah SWT. Karenanya tidak dapat seseorang mendiskriminasi seseorang berdasarkan warna kulit, ras, keturunan atau bangsa tempat kelahirannya. Sebab tidak ada seseorang yang minta dilahirkan ke dunia ini dengan sendirinya.

f. Prinsip Ketaatan Rakyat

Seluruh rakyat dalam suatu negara wajib mentaati pemerintah sesuai dengan perintah Allah dalam QS:4;59; *“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul(NYA), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”*. Telah jelas bahwa dalam ayat ini terdapat perintah, dan sesuai dengan kaidah ushul bahwa *“al-als fi al-amri wujubun”*.

Dalam kehidupan masyarakat yang heterogen khususnya sekarang ini dimana tingkat spesialisasi bidang-bidang kehidupan begitu jelas dan transparan, mengartikan ulil amri itu dengan *ahlul halli wal aqdi* tampaknya lebih relevan. Atas dasar itu, Maulana Muhammad Ali berpegang pada pendapat bahwa ulil amri adalah orang yang memegang kekuasaan, sehingga

perkara apa saja yang bertalian dengan kehidupan manusia, mempunyai ulil amri sendiri-sendiri. Jadi komandan seksipun, dalam ketentaraan harus dianggap ulil amri. Dalam urusan duniawi, para penguasa dunia (*ulil amri*) harus ditaati, sedangkan para penguasa dalam bidang agama harus ditaati dalam soal keagamaan.⁵⁴

g. Prinsip Keadilan

Keadilan merupakan tonggak penyangga bangunan Islam, sokoguru kehidupan masyarakat bahkan alam semesta; “Allah meninggikan langit dan meletakkan neraca keadilan” (QS:55:7). Keadilan juga merupakan salah satu sifat Allah, sehingga mengimani Allah berarti harus pula mengimani dan menegakkan keadilan ini. Di dalam Al-Quran terdapat puluhan ayat yang berbicara tentang keadilan dengan dimensi dan sasaran yang beragam, hal ini karena keadilan itu sendiri memiliki beragam makna. Menurut Quraish Shihab, ada empat makna keadilan; *Pertama*, adil artinya sama (dalam hak); *Kedua*, adil dalam arti seimbang (proporsional); *Ketiga*, adil berarti memberikan hak kepada yang berhak (pemilikinya); *Keempat*, adil yang hanya dihubungkan hak kepada Allah yang

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 47.

berarti memelihara kewajaran atas berlangsungnya eksistensi, tidak mencegah kelanjutan eksistensi dan perolehan rahmat sewaktu terdapat banyak kemungkinan untuk itu. Dalam kaitan inilah Nabi bersabda; “*Dengan keadilan tegaklah langit dan bumi*”.⁵⁵

Orang yang adil adalah yang tidak berbuat curang untuk kepentingan sendiri. Keadilan berarti juga pembagian hasil sesuai dengan kebutuhan dan sumbangannya dalam proses sosial.⁵⁶

Di dalam QS:4;145 disebutkan:

“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benarbenar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemsalahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu membalikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi,

⁵⁵ Murtadha Muthahhari, *Keadilan Ilahi*, Mizan, Bandung, 1992, hlm. 54-58.

⁵⁶ M. Dawam Rahardjo, *Ensiklopedi al-Quran, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-konsep Kunci*, Paramadina, Jakarta, 1996, hlm. 389.

maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan”.

B. Tinjauan Umum Reklame

1. Pengertian Reklame

Menurut kamus umum Bahasa Indonesia reklame adalah pemberitahuan kepada umum tentang barang dagangan, dengan pujian atau gambar dan sebagainya, dengan tujuan agar dagangan tersebut lebih laku. Pengertian reklame menurut Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame menyatakan bahwa, Reklame adalah benda, alat, perbuatan atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang atau badan, yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum.

Reklame merupakan sesuatu kekuatan menarik yang ditujukan kepada kelompok pembeli tertentu, hal mana dilaksanakan oleh produsen atau pedagang agar supaya dengan demikian dapat dipengaruhi penjualan barang-barang atau jasa-jasa dengan cara yang menguntungkan baginya.⁵⁷

⁵⁷ Winardi, "Ilmu Reklame", Alumni, Bandung, 1980, hlm. 9.

Reklame adalah benda atau alat, perbuatan atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial, memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang atau badan yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum. Sebenarnya reklame dengan iklan berbeda. Perbedaannya adalah jika iklan umumnya berupa kalimat panjang bahkan ada yang juga yang berupa artikel, sedangkan reklame hanya berupa kalimat singkat yang disertai dengan gambar yang mencolok. Biasanya iklan lebih banyak dipasang pada media cetak (koran dan majalah) dan media elektronik (televisi, radio, film, internet). Reklame biasanya dipasang menggunakan papan, spanduk, poster, leaflet, baliho, papan nama, brosur, dan tempat-tempat terbuka atau umum.⁵⁸ Persamannya adalah sama-sama mempunyai fungsi dan tujuannya yang hampir sama.

Reklame merupakan salah satu bentuk promosi yang paling banyak digunakan perusahaan untuk mempromosikan produknya. Masyarakat Perreklamean Indonesia mendefinisikan reklame sebagai segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan lewat media, ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat. Sebagai

⁵⁸ Djaslim Saladin. Manajemen Pemasaran. Bandung: Linda Karya. 2003, hlm. 219.

media komunikasi pemasaran, tujuan perreklamean dapat digolongkan menurut sasarannya yaitu :⁵⁹

1. Reklame Informative

Dalam hal ini, reklame bertujuan membentuk permintaan pertama dengan memberitahukan kepada pasar tentang produk baru, mengusulkan kegunaan baru suatu produk, memberitahukan tentang perubahan harga, menjelaskan cara kerja suatu produk, menjelaskan pelayanan yang tersedia, mengoreksi kesan yang salah, mengurangi kecemasan pembeli, dan membangun citra perusahaan.

2. Reklame Persuasive

Reklame persuasif bertujuan membentuk permintaan selektif suatu merk tertentu. Ini dilakukan pada tahap kompetitif dengan membentuk preferensi merk, mendorong alih merk, mengubah persepsi pembeli tentang produk, membujuk pembeli untuk membeli sekarang, dan membujuk pembeli menerima kunjungan penjualan.

3. Reklame Pengingat

⁵⁹ Muchamad Suyanto. Aplikasi Desain Grafis Untuk Periklanan, Yogyakarta: Andi Offset CV 2004, hlm. 5.

Reklame ini sangat penting dalam tahap kedewasaan suatu produk untuk menjaga agar konsumen selalu mengingat akan produk tersebut.

4. Reklame Penambah Nilai

Reklame ini bertujuan menambah nilai merk pada persepsi konsumen dengan melakukan inovasi, perbaikan kualitas, dan penguatan persepsi konsumen.

5. Reklame Bantuan Aktivitas Lain

Reklame ini bertujuan membantu memfasilitasi usaha lain perusahaan dalam proses komunikasi pemasaran.

2. Jenis-Jenis Reklame

Reklame adalah benda, alat, perbuatan atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang/jasa, orang atau badan, yang dapat dilihat, dibaca, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum. Kebanyakan dari masyarakat hanya mengetahui reklame dalam bentuk papan saja, namun ternyata reklame tersebut memiliki berbagai macam, antara lain sebagai berikut

.⁶⁰

1. Spanduk

⁶⁰ Di Akses melalui <http://jurnal.id> pada hari Senin 13 Juni 2022, pukul 11.30 WIB.

Spanduk adalah reklame yang dibuat secara ringkas, padat, dan jelas, berukuran besar dengan bahan pembuatan yang harus tahan terhadap sengatan matahari dan air hujan, yang dibentangkan di antara dua tiang di tempat strategis.

2. Brosur

Brosur adalah reklame yang dibuat pada selebar kertas dengan informasi lebih rinci dan jelas. Reklame jenis ini berukuran kecil atau sedang dan disampaikan dengan cara disebarluaskan secara langsung agar dibaca dan dipahami oleh target pembaca.

3. Poster

Poster adalah reklame yang berupa selebaran kertas dengan berisi gambar dan tulisan. Reklame jenis ini dibuat semenarik mungkin. Untuk penyebarannya, poster ditempel di tempat-tempat umum yang strategis dan mudah dijangkau oleh publik.

4. Baliho

Baliho adalah reklame yang berisi gambar atau tulisan yang menarik dan informatif dengan ukuran besar. Baliho dipasang di tempat umum dan strategis menggunakan tiang besar, kuat, dan semi permanen.

5. Billboard

Billboard adalah jenis reklame yang berisi gambar atau tulisan yang menarik dan informatif dengan ukuran besar, seperti

baliho. Hanya saja, reklame jenis ini ditempatkan pada atap dinding toko atau instansi tertentu dengan sifat permanen.

6. Banner

Banner adalah jenis reklame yang bentuk dan isinya sama dengan baliho dan billboard, namun dalam ukuran lebih kecil. Banner ditempatkan di dalam atau depan ruangan/ toko menggunakan penyangga.

7. Leaflet

Leaflet adalah reklame yang berupa lembaran kecil yang dilipat dan berisi informasi lengkap dan rinci. Penyebaran leaflet dilakukan dengan cara diletakkan di tempat yang mudah diambil, disebar, atau diberikan langsung kepada konsumen atau target pembaca.

C. Tinjauan Umum Perizinan

Menurut Kamus Hukum “*Rechtsgeleerd Handwoordenboek*” izin/*vergunning* dijelaskan sebagai perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dihendaki.⁶¹

⁶¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (edisi revisi)*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 206-207.

Sjahan Basah mengatakan, bahwa izin adalah perbuatan Hukum Administrasi Negara bersegi satu yang mengaplikasikan persatuan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan .⁶²

Sementara itu menurut Mr. N.M Spelt dan Prof. Mr. J.B.J.M ten sebagaimana Perizinan Problem dan Upaya Pembinaan, izin/*vergunning* merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan.⁶³ Dari pendapat Spelt dan Ten Berge tersebut, dalam izin dapat dipahami, bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan, yang artinya kemungkinan untuk seseorang atau suatu pihak tertutup, kecuali diizinkan oleh pemerintah. Sehingga dengan demikian, pemerintah mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.

Dengan demikian izin dapat dimaksudkan mencapai berbagai tujuan tertentu. Spelt dan Ten Berge berpendapat, bahwa ada beberapa motif untuk menggunakan system izin, antara lain dapat berupa keinginan mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu, mencegah bahaya bagi lingkungan, keinginan

⁶² *Ibid*, hlm. 207.

⁶³ Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem Upaya Pembinaan*, PT Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 7.

melindungi objek-objek tertentu, hendak membagi benda-benda yang sedikit dan mengarahkan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas.⁶⁴

Pemerintah menggunakan instrument izin, ada kemungkinan untuk mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu yang dilakukan oleh masyarakat. Pemerintah mengarahkan aktivitas membangun dengan menyesuaikan terhadap rencana pemerintah. Pada kawasan yang oleh pemerintah direncanakan untuk permukiman, tentu tidak diperbolehkan kalau ada anggota masyarakat yang memohon izin untuk mendirikan bangunan dan untuk keperluan industry. Dengan demikian, apa yang dilakukan oleh warga negara akan dikendalikan dan diarahkan melalui stelsel perizinan ke arah yang dikehendaki oleh Pemerintah. Pemerintah tetap berwenang mengatur warganya. Bahkan jika warga tersebut tidak mau mentaati apa yang dikehendaki oleh Pemerintah, mereka bisa tidak diberikan izin.⁶⁵

Pemerintah juga mempunyai kepentingan agar objek-objek tertentu yang berguna bagi masyarakat tetap terjaga dan terlindungi. Objek tersebut perlu mendapatkan perlindungan karena berbagai alasan, antara lain misalnya alasan sejarah, benda tersebut sangat diperlukan untuk keperluan pendidikan, ilmu pengetahuan dan sebagainya. Izin di sini menjadi instrument yang digunakan oleh pemerintah untuk tujuan perlindungan terhadap benda-benda

⁶⁴ Y. Sri Pudyatmoko, *op.cit*, hlm. 11.

⁶⁵ Victorianus M.H. Randang Puang, *Hukum Pendirian Usaha dan Perizinan*, Deepublish, Yogyakarta, 2015, hlm. 38.

tertentu termasuk benda cagar budaya. Perlindungan itu juga dimaksudkan untuk mempertahankan keaslian, baik mengenai barangnya sendiri maupun juga menyangkut soal status hukum barang tersebut.⁶⁶

Izin sebagai keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah, pada umumnya dibuat secara tertulis serta melalui serangkaian proses dalam jangka waktu tertentu. Walaupun masa berlakunya tidak lama, untuk dapat diterbitkannya sebuah izin perlu proses dan prosedur tertentu. Diawali oleh pengajuan permohonan oleh pihak yang mempunyai kepentingan untuk melakukan kegiatan tertentu, disertai dengan pemenuhan persyaratan yang didapatkan, kemudian diproses dengan mempertimbangkan berbagai persyaratan yang harus dipenuhi sampai kemudian muncul izin.⁶⁷ Izin sering kali mempunyai arti yang sangat penting bagi pemegangnya dalam melakukan hubungan hukum, baik dengan pemerintah maupun dengan pihak lain. Pentingnya izin dipakai sebagai landasan hukum, instrument untuk menjamin kepastian hukum, untuk melindungi kepentingan dan sebagai alat bukti dalam hal ada klaim. Izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai ketetapan tertulis, secara umum izin memuat beberapa hal, antara lain: organ yang wenang, yang dialamatkan, dictum, ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan dan syarat-syarat, pemberian alasan serta pemberitahuan-pemberitahuan tambahan.

⁶⁶ *Ibid.* hlm. 39.

⁶⁷ *Ibid.* hlm. 40.

1. Unsur-Unsur Perizinan

Ada beberapa unsur dalam perizinan, antara lain adalah: Instrument Yuridis, Peraturan Perundang-undangan, Organ Pemerintah, Peristiwa Konret dan Prosedur serta Persyaratan. Izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yaitu ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu.⁶⁸ Dengan demikian, izin merupakan instrument yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh Pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Sebagai ketetapan, izin dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya. Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan/berdasarkan asas legalitas. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah.

Pembatasan kebebasan warga negara oleh Pemerintah harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan terhadap warga negara dari tindakan pemerintah yang sewenang-

⁶⁸ Victorianus M.H. Randang Puang, *Hukum Pendirian Usaha dan Perizinan*, Deepublish, Yogyakarta, 2015, hlm. 51.

wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yaitu undang-undang formal. Maka dari itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut, ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.⁶⁹

Mengenai organ pemerintah, Sjachran Basah berpendapat, bahwa mulai dari administrasi Negara tertinggi yaitu Presiden sampai dengan administrasi Negara terendah yaitu Lurah, berwenang memberikan izin. Hal ini berarti terdapat aneka ragam Administrasi Negara selaku pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah; sehingga hal ini dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat. Dengan kata lain campur tangan Pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin, apalagi bagi kegiatan usaha yang menghendaki kecepatan pelayanan dan menuntut efisiensi. Maka dari itu biasanya dalam perizinan dilakukan deregulasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan

⁶⁹ *Ibid.* hlm. 52.

yang dipandang berlebihan. Pada dasarnya deregulasi itu bermakna mengurangi tangan pemerintah dalam kegiatan kemasyarakatan terutama di bidang ekonomi, sehingga deregulasi itu pada akhirnya bermakna debirokratisasi. Deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan harus memperhatikan beberapa hal, diantaranya :⁷⁰

- a. Jangan sampai menghilangkan esensi dari system perizinan itu sendiri, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu;
- b. Deregulasi hanya dapat diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administrative dan financial;
- c. Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan hal-hal prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan; dan
- d. Deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum Pemerintahan yang baik *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*.

Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh Pemerintah dalam menghadapi individual. Oleh karena peristiwa konkret ini beraneka ragam seiring peristiwa konkret dan dengan perkembangan masyarakat maka izinpun memiliki berbagai

⁷⁰ *Ibid.* hlm. 52-53.

keragaman.⁷¹ Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan cara struktur organisasi instansi yang menerbitkannya. Harus tertentu Permohonan ditentukan izin Disamping menempuh prosedur izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu oleh pemerintah selaku pemberi izin. Yang yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah. Prosedur dan persyaratan permohonan izin itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin dan instansi pemberi izin. Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan itu dilakukan secara sepihak oleh pemerintah. Meskipun demikian, pemerintah tidak boleh membuat atau dan menentukan kehendaknya sendiri, tetapi harus sejalan prosedur dengan peraturan perundang- persyaratan menurut undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut.

2. Bentuk dan Isi Izin

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari keputusan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai keputusan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut :⁷²

- a. Organ yang Berwenang

⁷¹ *Ibid.* hlm. 53.

⁷² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (edisi revisi)*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm.

Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin. Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas bersangkutan, dan hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintahan. Karena itu, bila dalam suatu undang-undang tidak dinyatakan dengan tegas organ mana dari lapisan pemerintahan tertentu yang berwenang, tetapi misalnya hanya dinyatakan secara umum bahwa "haminte" yang berwenang, maka dapat diduga bahwa yang dimaksud ialah organ pemerintahan haminte, yakni wali haminte dengan para anggota pengurus harian. Namun, untuk menghindari keraguan di dalam kebanyakan undang-undang pada permulaannya dicantumkan ketentuan definisi.

b. Yang Dialamatkan

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin. Ini biasanya dialami orang atau badan hukum. Dalam hal-hal tertentu, keputusan tentang izin juga penting bagi pihak yang

berkepentingan. Artinya pihak pemerintah selaku pemberi izin harus pula mempertimbangkan kepentingan pihak ketiga yang mungkin memiliki keterkaitan dengan penggunaan izin tersebut.

c. Diktum

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, di mana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan, dinamakan diktum, yang merupakan inti dari keputusan. Setidak-tidaknya diktum ini terdiri atas keputusan pasti, yang memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dituju oleh keputusan tersebut.

d. Ketentuan-ketentuan, Pembatasan-pembatasan, dan Syarat-syarat

Sebagaimana kebanyakan keputusan, di dalamnya mengan- ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat (voorschriften, beperkingen, en voorwaarden), demikian pula dengan keputusan yang berisi izin ini. Ketentuan-ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. ketentuan-ketentuan pada izin banyak terdapat dalam praktik Hukum Administrasi Negara. Misalnya

dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti berikut ini.

- 1) Ketentuan-ketentuan tujuan (dengan maksud mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, seperti mencegah pengotoran tanah).
- 2) Ketentuan-ketentuan sarana (kewajiban menggunakan tertentu).
- 3) Ketentuan-ketentuan instruks (kewajiban bagi pemegang izin untuk memberi instruks instruksi tertulis kepada pe dalam lembaga).
- 4) Ketentuan-ketentuan ukur dan pendaftaran (pengukuran untuk menilai kadar bahaya atau gangguan).

Dalam hal ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi, terdapat pelanggaran izin. Tentang sanksi yang diberikan atasannya, pemerintahan harus memutuskannya tersendiri. Dalam pembuatan keputusan, termasuk keputusan berisi izin, dimasukkan pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan dalam izin memberi kemungkinan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang dibolehkan. Pembatasan-pembatasan dibentuk dengan menunjuk batas-batas dalam waktu, tempat atau dengan cara lain. Sebagai contoh, pada izin lingkungan dapat dimuat pembatasan izin untuk periode

tertentu, misalnya 5 tahun. Di samping itu, dalam keputusan dimuat syarat-syarat. Dengan menetapkan syarat-syarat, akibat-akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa di kemudian hari yang belum pasti. Dalam keputusan yang berisi izin dapat dimuat syarat penghapusan dan syarat penangguhan.

e. Pemberi Alasan

Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum, dan penetapan fakta. Penyebutan ketentuan undang-undang memberikan pegangan kepada semua yang bersangkutan, organ penguasa dan yang berkepentingan, dalam menilai keputusan itu. Ketentuan undang-undang berperan pula dalam penilaian oleh yang berkepentingan tentang apa yang harus dilakukan dalam hal mereka menyetujui keputusan yang bersangkutan. Pertimbangan hukum merupakan hal penting bagi organ pemerintahan untuk memberikan atau menolak permohonan izin. Pertimbangan hukum ini biasanya lahir dari interpretasi organ pemerintahan terhadap ketentuan undang-undang. Adapun penetapan fakta, berkenaan dengan hal-hal di atas. Artinya interpretasi yang dilakukan oleh organ pemerintahan terhadap aturan-aturan yang relevan, turut

didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana ditetapkannya. Dalam keadaan tertentu, organ pemerintahan dapat menggunakan data yang diberikan oleh pemohon izin, di samping data dari para ahli atau biro konsultan.

f. Pemberitahuan-pemberitahuan Tambahan

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan. Pemberitahuan-pemberitahuan ini mungkin saja petunjuk-petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan-permohonan berikutnya atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanaannya sekarang atau di kemudian hari. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan ini sejenis pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari diktum selaku inti keputusan. Sebab itu, mengenai pemberitahuan-pemberitahuan ini, karena tidak termasuk dalam hakikat keputusan, secara formal seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.

Sebagai suatu bentuk keputusan, izin tidak berbeda dengan keputusan (*beschikking*) pada umumnya. Dalam hal pembuatan, isi, dan penerbitan izin harus memenuhi syarat-

syarat yang berlaku pada pembuatan dan penerbitan keputusan, yakni harus memenuhi syarat formal dan syarat materil, serta harus memerhatikan asas *contrarius actus* dalam pencabutan.

D. Tinjauan Umum Penegakan Hukum Pada Hukum Administrasi Negara

1. Pengertian Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan salah satu persoalan yang serius bagi bangsa Indonesia. Penegakan hukum sebagai usaha semua kekuatan bangsa, menjadi kewajiban kolektif semua komponen bangsa (dan ini sekaligus merupakan ralat bahwa hukum hanya boleh ditegakkan oleh golongan-golongan tertentu saja) antara lain:⁷³

- a. Aparatur negara yang memang ditugaskan dan diarahkan untuk itu seperti polisi, hakim, dan jaksa, yang dalam dunia hukum disebut secara ideal sebagai *the three mus-keters* atau tiga pendekar hukum, yang mempunyai fungsi penegakan dengan sifat yang berbeda-beda akan tetapi bermuara pada terciptanya hukum yang adil, tertib, dan bermanfaat bagi semua manusia. Polisi menjadi pengatur dan pelaksana penegakan hukum di dalam masyarakat, hakim sebagai pemutus hukum yang adil sedangkan jaksa adalah institusi penuntutan negara bagi para pelanggar hukum yang diajukan polisi.

⁷³ Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012. hlm. 128.

- b. Pengacara yang memiliki fungsi advokasi dan mediasi bagi masyarakat baik yang bekerja secara individual ataupun yang bergabung secara kolektif melalui lembaga-lembaga bantuan hukum, yang menjadi penuntun masyarakat yang awam hukum, agar dalam proses peradilan tetap diperlakukan sebagai manusia yang memiliki kehormatan, hak, dan kewajiban, sehingga putusan hakim akan mengacu pada kebenaran, keadilan yang dilandasi penghormatan manusia atas manusia.
- c. Para eksekutif yang bertebaran di berbagai lahan pengabdian sejak dari pegawai pemerintah yang memiliki beraneka fungsi dan tugas kewajiban sampai kepada para penyelenggara yang memiliki kekuasaan politik (legislatif).
- d. Masyarakat pengguna jasa hukum yang kadang-kadang secara ironi menjadi masyarakat pencari keadilan.

Hukum bagi kita adalah sesuatu yang bersifat *supreme* atau

“yang paling tinggi di antara Lembaga-lembaga tinggi negara lainnya”.

Dari konsepsi demikian maka tumbuhlah kesadaran manusia pemuja keadilan, istilah “supremasi hukum” di mana hukum ditempatkan pada yang tertinggi di antara dimensi-dimensi kehidupan yang lain, terutama dimensi politik. Supremasi hukum adalah cita-cita umat manusia

sedunia yang mendambakan ketenangan dan kesejahteraan umat di bawah kewibawaan hukum yang dipancarkan melalui :⁷⁴

- a. Ketaatan setiap warga dunia terhadap peraturan perundangan yang didesain sebagai payung hukum bagi semua warganya.
- b. Kedisiplinan para pemimpin negara serta para penyelenggara negara pada semua tingkatan (eselon) dalam melaksanakan kebijakan yang dilandasi ketaatan pada hukum yang melekat pada dirinya, sehingga penyalahgunaan wewenang, penyelewengan kewajiban atau pembelokan tujuan bisa ditekan sekecil-kecilnya. Artinya, kesalahan-kesalahan yang timbul dalam tugas penyelenggaraan negara bukan karena niat atau kesengajaan yang penuh rekayasa, akan tetapi karena faktor kelalaian atau ketidakmampuan yang bisa diperbaiki kembali, serta,
- c. Hukum yang diciptakan benar-benar hukum yang bersendikan keadilan, ketertiban serta manfaat bagi semua warganya, sehingga memancarkan kewibawaan dan perlindungan terhadap setiap manusia.

Tugas penegakan hukum ke depan menjadi semakin berat walaupun bukan tanpa harapan. Artinya, seiring dengan reformasi yang

⁷⁴ *Ibid.* hlm. 129..

terjadi dan kini menjadi bagian dari kesadaran bangsa untuk terus berusaha keras mewujudkan “Indonesia Baru”.⁷⁵ Usaha serius untuk mewujudkan sebuah negara yang memiliki identitas baru dengan mengubah atau membongkar stigma lama yang korup, tidak taat hukum, anti disiplin, kolusif, serta nepotis, menjadi negara yang penuh harapan sebagai Indonesia yang memiliki pemerintahan yang bersih dan berwibawa karena perilaku para penyelenggaranya yang taat hukum (harapan ini merupakan amanat rakyat Indonesia), yang tidak memanfaatkan kedudukan untuk dirinya sendiri serta berorientasi kepada bagaimana menjadikan negara ini sebagai negara yang dihuni oleh rakyat yang taat dan disiplin terhadap hukum, pemimpin negara dan penyelenggara negara tanpa terkecuali bekerja sebagai negarawan yang menysihkan kepentingan pribadi serta para penegak hukum yang orientasi utamanya adalah tegaknya hukum, bukan malah sebaliknya, menggunakan hukum untuk kehidupan pribadi. Dan pada tingkat masyarakat, terjadi perubahan budaya perilaku yang sesuai dengan budaya hukum yang positif, antara lain taat melaksanakan aturan hukum, disiplin menjadi norma kehidupan pribadi di manapun berada serta menyerahkan persoalan hukum kepada para penegak hukum yang berkompeten, sehingga budaya main hakim sendiri bukan lagi menjadi

⁷⁵ *Ibid.* hlm. 133.

stigma atau cap buruk masyarakat Indonesia. Akan tetapi dalam tataran sosiologis kita masih harus bersabar karena kondisi masyarakat yang ideal masih belum terwujud. Keterbukaan demokratisasi kehidupan sosial politik sudah mulai menggejala, akan tetapi pemahaman hak dan kewajiban seorang dan dalam tataran masyarakat, sebagai prasyarat terjalannya kehidupan yang disiplin, taat hukum, saling menghargai, ternyata masih perlu waktu panjang untuk menjangkaunya.⁷⁶

2. Penegakan Hukum Dalam Hukum Administrasi Negara

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan, "*De bestuursre handhavings middelen omvatten (1) het toezich dat bestuursorganen kunnen nitoefenen op de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en van de bij besluit individueel opgelegde verplichtingen, en (2) de toepassing van bestuursrechtelijke sanctie bevoegdheden*", (sarana penegakan Hukum Administrasi Negara berisi (1) pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan (2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan). Apa yang dikemukakan Nicolai, hampir senada dengan ten Berge, seperti dikutip Philipus M. Hadjon, yang menyebutkan

⁷⁶ *Ibid.* hlm. 134.

bahwa instrument penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.⁷⁷

Paulus E. Lotulung mengemukakan beberapa macam Pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan control itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern berarti pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri sedangkan kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau Lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* adalah bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan kontrol *a-posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah. Selain itu, kontrol dapat pula ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri dari

⁷⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (edisi revisi)*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 296.

kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya. Sesudah mengadakan pembagian pengawasan tersebut, lebih lanjut Paulus E. Lotulung mengatakan bahwa control yang dilakukan oleh peradilan dalam Hukum Administrasi Negara mempunyai ciri-ciri; pertama, ekstern, karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga di luar pemerintahan; kedua, a-posteriori, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol; ketiga, kontrol segi hukum, karena hanya menilai dari segi hukum saja.⁷⁸

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Di samping itu, yang terpenting adalah bahwa pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 296-297.

hukum bagi rakyat. Pengawasan segi hukum dan segi kebijakan terhadap tindakan pemerintah dalam Hukum Administrasi Negara adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat, yang terdiri dari upaya administratif dan peradilan administrasi, telah disebutkan di atas, berikut dengan mekanisme dan ukurnya.⁷⁹

Telah disebutkan bahwa sarana penegakan hukum itu di pengawasan adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, bahkan J.B.J.M. ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan Hukum Administrasi Negara. Sanksi biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan; *in cauda venenum* (secara Bahasa berarti di ujung terdapat racun), artinya di ujung kaidah hukum terdapat sanksi. Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan Hukum Administrasi Negara. Menurut Philipus M. Hadjon, pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara. Salah satu instrumen untuk memaksakan tingkah laku para warga ini adalah dengan sanksi. Oleh karena itu, sanksi sering merupakan bagian yang melekat pada norma hukum tertentu.⁸⁰

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 297.

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 298.

3. Macam-Macam Sanksi Dalam Hukum Administrasi Negara

Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintahan yang masing-masing bidang itu diatur dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan peraturan itu menjadi beragam. Pada umumnya macam-macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam Hukum Administrasi, yaitu :⁸¹

- a. Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang*);
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran, dan sebagainya);
- c. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*);
- d. Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*).

Macam-macam sanksi tersebut tidak selalu dapat diterapkan secara keseluruhan pada suatu bidang administratif negara tertentu. Sanksi paksaan pemerintah lainnya, sudah barang tentu tidak dapat diterapkan dalam bidang kepegawaian dan ketenagakerjaan. Tetapi dapat terjadi dalam suatu bidang administrasi diterapkan lebih dari keempat macam sanksi tersebut, seperti dalam bidang lingkungan.⁸²

⁸¹ *Ibid*, hlm. 303.

⁸² *Ibid*, hlm. 303.

4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Menurut Soerjono Soekanto faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum adalah sebagai berikut :⁸³

a. Faktor Hukumnya Sendiri

Yang dimaksud dengan factor hukumnya sendiri adalah mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini pengertiannya juga mencakup hukum yang luas dan sempit. Dalam arti luas penegakan hukum itu mencakup pada nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi dalam arti sempit penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.

b. Faktor Penegakan Hukum

Pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subyek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum itu melibatkan semua subyek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku berarti

⁸³ Soerjono Soekanto , *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, CV. Remaja Karya, Bandung, 1985, hlm. 8.

dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subyeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegakan hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

c. Faktor Sarana dan Prasarana

Fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana dan prasarana tersebut antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

d. Faktor Masyarakat

Lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Faktor inilah yang mungkin sangat mempengaruhi penegakan hukum dengan

tidak melanggar secara otomatis hukum akan dapat ditegakkan dengan mudah.

Masyarakat Indonesia pada khususnya, mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Pertama-tama ada berbagai pengertian atau arti yang diberikan pada hukum yang variasinya adalah :

- 1) Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan,
- 2) Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan,
- 3) Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan,
- 4) Hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif tertulis),
- 5) Hukum diartikan sebagai petugas ataupun pejabat,
- 6) Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa,
- 7) Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan,
- 8) Hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik,
- 9) Hukum diartikan sebagai jalinan nilai,
- 10) Hukum diartikan sebagai seni

Dari sekian banyaknya pengertian yang diberikan pada hukum, terdapat kecenderungan yang besar pada masyarakat,

untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik-buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses.⁸⁴

e. Faktor Kebudayaan

Sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non materiel. Kebudayaan hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).

⁸⁴ Soerjono, Sukanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2007. hlm. 45.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN TERKAIT ANALISIS PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERIZINAN PENYELENGGARA REKLAME BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG PENYELENGGARAAN REKLAME

A. Pelaksanaan Izin Penyelenggara Reklame Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame

Pengaturan izin terkait penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta sudah diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Reklame dan Peraturan Walikota (Perwal) Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame. Pembuatan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame ditujukan agar pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Reklame lebih tepat sasaran, dan mengutamakan tatanan Kota Yogyakarta agar lebih rapi dan indah, sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2021 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2021-2041 (Lembaran Daerah Tahun 2015 Nomor 1). Hal ini

dianggap wajar, mengingat Kota Yogyakarta yang dikenal sebagai kota pelajar, sedang mengalami pembangunan dalam segala sektor yang membutuhkan reklame sebagai sarana promosi.

Menurut Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame Pasal 1 Ketentuan Umum⁸⁵, Penyelenggara Reklame adalah perorangan atau badan yang menyelenggarakan reklame baik untuk dan atas namanya sendiri atau untuk dan atas nama pihak lain yang menjadi tanggungannya, sedangkan Izin Penyelenggaraan Reklame yang selanjutnya disebut Izin adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada penyelenggara reklame untuk dan atas namanya sendiri atau untuk dan atas nama pihak lain yang menjadi tanggungannya sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

Pemerintah menggunakan instrumen izin dalam penyelenggara reklame untuk mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu yang dilakukan oleh masyarakat. Pemerintah mengarahkan aktivitas membangun dengan menyesuaikan terhadap rencana pemerintah. Pada kawasan yang oleh pemerintah direncanakan untuk permukiman, tentu tidak diperbolehkan kalau ada anggota masyarakat yang memohon izin untuk mendirikan bangunan dan untuk keperluan industri. Dengan demikian, apa yang dilakukan oleh warga negara akan dikendalikan dan diarahkan melalui stelsel perizinan ke arah yang dikehendaki oleh Pemerintah. Pemerintah

⁸⁵ Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Reklame.

tetap berwenang mengatur warganya. Bahkan jika warga tersebut tidak mau mentaati apa yang dikehendaki oleh Pemerintah, mereka bisa tidak diberikan izin⁸⁶.

Dalam hal pengaturan izin maupun penyelenggara reklame, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ditunjuk adalah Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) Kota Yogyakarta berwenang untuk memberikan izin serta pengawasan kepada penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame tentang Tata Cara Penyelenggaraan Reklame

Selain itu, pengaturan izin maupun penyelenggara reklame wajib mendapatkan izin Walikota. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 23 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame. Hal ini diatur dalam Perwal No. 23 Tahun 2016 dalam Pasal 21 ayat (1) dan (2), yang berbunyi :⁸⁷

“Pasal 21

- (1) Setiap penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta, wajib mendapatkan izin Walikota.
- (2) Kewenangan memberikan izin dilimpahkan kepada Dinas Perizinan.

⁸⁶Victorianus M.H. Randang Puang, *Hukum Pendirian Usaha dan Perizinan*, Deepublish, Yogyakarta, 2015, hlm. 38.

⁸⁷ Pasal 21 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

Pada awalnya apabila ingin melaksanakan perizinan reklame, Pemohon diharuskan memenuhi persyaratan yang terdapat pada Pasal 6 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame⁸⁸:

1. mengisi blangko permohonan bermeterai Rp. 6.000,- dan di stempel (Badan Hukum);
2. foto copy KTP pemohon;
3. gambar konstruksi reklame lengkap dengan detailnya pada kertas ukuran A-3;
4. denah lokasi pemasangan reklame;
5. perhitungan konstruksi untuk reklame dengan luas 8 meter persegi lebih atau sama dengan dan dibawah ukuran 8 meter persegi tidak melampirkan perhitungan konstruksi;
6. melampirkan surat pernyataan kekuatan konstruksi minimal diatas atausama dengan 8 meter persegi (Bermeterai);
7. foto Copy akte pendirian PT, CV dan pengesahannya; dan huruf a sampai dengan f diatas masing- masing rangkap 3 (tiga).

Adapun syarat dan tata cara pengajuan izin penyelenggara reklame, sudah termuat dalam Pasal 15 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015

⁸⁸ Pasal 6 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

Tentang Penyelenggara Reklame, terkait syarat dan tata cara pengajuan izin, yang berbunyi⁸⁹:

- (1) “Untuk mendapatkan Izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1), harus memenuhi syarat-syarat administratif dan teknis;
- (2) Syarat administratif dan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagai berikut :
 - a. permohonan baru :
 1. foto copy Izin Mendirikan Bangunan;
 2. surat kerelaan dari pemilik tanah persil untuk menjadi lokasi reklame;
 3. foto copy Akte Pendirian Perusahaan apabila penyelenggara dalam bentuk badan/lembaga, kecuali alat peraga;
 4. foto copy Kartu Tanda Penduduk (KTP);
 5. foto lokasi simulasi pemasangan reklame;
 6. gambar desain;
 7. gambar potongan konstruksi reklame terhadap taman kota/selokan/trotoar/badan jalan;
 8. surat pernyataan bertanggung jawab menanggung segala resiko;
 9. foto copy Izin Gangguan (HO) apabila reklame nama usaha;
 10. surat kuasa dari pemohon izin apabila tidak dapat mengurus sendiri; dan
 11. surat pernyataan tidak menyilaukan khusus Reklame Videotron/Megatron.
 - b. permohonan perpanjangan :
 1. foto copy Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku;
 2. foto reklame terbaru;
 3. fotocopy izin penyelenggaraan reklame sebelumnya;
 4. fotocopy bukti pembayaran pajak reklame/surat keterangan lunas pajak;
 5. surat kerelaan dari pemilik tanah persil untuk menjadi lokasi reklame;
 6. surat pernyataan reklame tidak ada perubahan naskah, ukuran, jenis dan lokasi dan pernyataan bertanggung jawab menanggung segala resiko;
 7. surat kuasa dari pemohon izin apabila tidak dapat mengurus sendiri;
 8. foto copy Bukti Setor Jaminan Bongkar; dan
 9. menunjukkan surat izin asli periode sebelumnya.”

⁸⁹ Pasal 15 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

Sementara itu syarat dan tata cara pengajuan izin penyelenggara reklame, diatur juga dalam Pasal 24 ayat (1) Perwal No. 23 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame terkait syarat dan tata cara pengajuan izin, yang berbunyi :⁹⁰

- (1) Untuk mendapatkan Izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, pemohon izin harus mengisi dengan lengkap dan benar, serta menyampaikan blangko permohonan izin yang telah disediakan kepada SKPD yang mendapat limpahan wewenang izin dengan melampirkan syarat-syarat administratif dan teknis.

Selain syarat dan tata cara pengajuan izin penyelenggara reklame, perlu diketahui juga ketentuan dan standar dari reklame yang diperbolehkan maupun yang tidak diperbolehkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta yang termuat dalam Pasal 3-5 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Reklame *Jo* Pasal 6 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Reklame terkait jenis, bentuk, penempatan dan isi reklame dalam penyelenggaraan reklame, yang berbunyi⁹¹:

“Pasal 3

Jenis reklame yang dapat diselenggarakan di Zona Penyelenggaraan Reklame dibedakan menjadi :

- a. reklame papan/billboard;
- b. videotron/megatron;
- c. reklame kain;
- d. reklame vinyl/plastik;

⁹⁰ Pasal 24 Peraturan Walikota Nomor 23 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

⁹¹Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Reklame & Peraturan Walikota Nomor 23 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

- e. reklame melekat/stiker;
- f. reklame selebaran;
- g. reklame berjalan, termasuk pada kendaraan;
- h. reklame udara;
- i. reklame apung;
- j. reklame suara;
- k. reklame peragaan; dan
- l. reklame cahaya/film/slide.

Pasal 4

- (1) Bentuk reklame yang dapat diselenggarakan di Zona Penyelenggaraan Reklame dibedakan berdasarkan :
 - a. posisi terhadap jalan;
 - b. posisi panjang dan lebar bidang;
 - c. sudut pandang; dan
 - d. ukuran.
- (2) Bentuk reklame berdasarkan posisi terhadap jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah :
 - a. membujur/searah jalan; dan
 - b. melintang atau memotong jalan.
- (3) Bentuk reklame berdasarkan posisi panjang dan lebar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah :
 - a. vertikal; dan
 - b. horisontal.
- (4) Bentuk reklame berdasarkan sudut pandang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah:
 - a. satu muka/sisi;
 - b. dua muka/sisi; dan c
 - c. lebih dari 2 (dua) muka/sisi.
- (5) Bentuk reklame berdasarkan ukuran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d adalah :
 - a. besar apabila ukuran $24 \text{ m}^2 - 32 \text{ m}^2$;
 - b. sedang apabila ukuran $12 \text{ m}^2 \leq 24 \text{ m}^2$; dan
 - c. kecil apabila ukuran $< 12 \text{ m}^2$.
 - d. khusus untuk ukuran reklame cahaya disesuaikan dengan keluasaan media yang dipergunakan.
- (6) Jumlah reklame besar pada setiap sudut simpang paling banyak diselenggarakan 1 (satu) titik reklame.
- (7) Ketentuan lebih lanjut penempatan dan jarak antar reklame besar diatur dengan Peraturan Walikota.
- (8) Khusus reklame yang menempel pada bangunan, paling besar 40% (empat puluh persen) dari keluasaan facade.

- (9) Bangunan cagar budaya dilarang digunakan sebagai media reklame, kecuali :
- b. reklame usaha/profesi dengan ketentuan paling besar 10% (sepuluh persen) dari keluasan facade dan ketinggian paling tinggi 1,5 m (satu koma lima meter); dan/atau
 - c. reklame cahaya.

Pasal 6 ayat 1

“Penempatan reklame dapat dilakukan pada :

- a. tanah persil orang pribadi atau badan usaha yang meliputi :
 - 1) menempel di bangunan gedung bagian depan dan/atau samping;
 - 2) di halaman;
 - 3) di atas bangunan gedung; atau
 - 4) di dalam bangunan gedung.
 - b. tanah persil Pemerintah dan/atau Fasilitas umum yang meliputi:
 - i. tiang penerangan jalan umum
 - ii. halte bus;
 - iii. jembatan penyeberangan;
 - iv. pasar/terminal/taman pintar/tempat khusus parkir;
 - v. gapura;
 - vi. tugu jam;
 - vii. pos polisi;
 - viii. penunjuk peta kota; atau
 - ix. instansi pemerintah.
- (2) Penempatan reklame produk rokok dilarang :
- a. di kawasan tanpa rokok;
 - b. diletakkan di jalan utama atau protokol;
 - c. melintang atau memotong jalan; dan
 - d. melebihi ukuran 72 m² (tujuh puluh dua meter persegi) untuk jenis reklame cahaya/film/slide
- (3) Penempatan reklame di area sekolah, di luar area sekolah dan di area tempat ibadah dengan jarak 75 (tujuh puluh lima) meter dari bangunan terluar dilarang adanya reklame produk rokok, alat kontrasepsi dan/atau minuman beralkohol.”

Sedangkan untuk jenis reklame yang dilarang atau tidak diperbolehkan termuat dalam Pasal 6 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Reklame, yaitu⁹²:

⁹² Pasal 6 ayat 1 Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

- a. “pada trotoar;
- b. pada devider/median jalan;
- c. pada taman jalur hijau;
- d. pada taman kota kecuali reklame insidental;
- e. pada pergola;
- f. pada sekolah kecuali reklame insidental;
- g. pada jembatan kecuali jembatan penyeberangan orang; h
- h. dalam bentuk *wall painting*;
- i. berupa portal atau jenis konstruksi lainnya yang memotong badan jalan, yang khusus dimaksudkan untuk penyelenggaraan reklame;
- j. dalam bentuk kain kecuali jenis reklame spanduk, umbul-umbul dan bendera;
- k. dalam bentuk reklame besar jenis papan/billboard front light; dan
- l. menempel pada pohon, tiang listrik, tiang telepon dan rambu lalu-lintas”.

Dari Perda dan Perwal, dapat dilihat bahwa terdapat beberapa ketentuan tentang pemberian izin penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta. Salah satunya harus memerhatikan ketentuan tentang zona penyelenggaraan reklame, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Peraturan Walikota Nomor 23 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Reklame dibagi menjadi 3 bagian yaitu :

a. Zona Khusus

Zona khusus adalah zona yang bebas dari penyelenggaraan reklame kecuali untuk jenis reklame papan nama usaha/profesi yang melekat di bangunan.

b. Zona Kendali Ketat

Zona yang diperbolehkan untuk penyelenggaraan reklame yang diselaraskan dengan status kawasan cagar budaya.

c. Zona Kendali Sedang

Adalah zona selain zona khusus dan zona kendali ketat.

Berdasarkan hasil observasi lapangan tepatnya di Jalan Malioboro, peneliti menemukan reklame komersial nama usaha/profesi yang tidak menggunakan ornament, desain atau naskah reklame. Hal ini menunjukkan bahwa pemberian izin reklame belum berjalan sesuai dengan ketentuan yang ada. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18-19 Perwal Nomor 23 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Reklame. Reklame yang berada di Jalan Malioboro termasuk pada Zona Kendali Ketat, yaitu reklame yang berada dalam kawasan cagar budaya. Perlu diperhatikan kembali oleh SKPD yang mengeluarkan izin agar lebih memperhatikan penempatan zona penyelenggara reklame tersebut.

Selain ketentuan pemberian izin, ketentuan zonasi akan berpengaruh terhadap aturan yang lain. Khusus aturan Zona khusus dan Zona Kendali Ketat harus menggunakan ornament, desain dan naskah. Zona Kendali Ketat harus sesuai dengan Nilai Nilai Keistimewaan Yogyakarta. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Reklame Nilai-nilai keistimewaan Yogyakarta divisualisasikan dalam bentuk ornamen, desain atau naskah reklame. Adapun lokasi zona kendali ketat meliputi kawasan cagar budaya Kraton, Pakualaman, Kotagede, Kotabaru dan Malioboro.

Selain itu, berdasarkan hasil wawancara, peneliti juga menemukan beberapa permohonan penyelenggaraan reklame yang tidak diberikan izin oleh DPM-PTSP

Kota Yogyakarta. Pemberian izin penyelenggaraan reklame juga didasari atas isi yang terkandung dalam reklame. Hal tersebut juga didasari atas wawancara dengan Bapak Yusuf Hermawan selaku perwakilan dari DPM-PTSP Kota Yogyakarta yang mengatakan bahwa banyak izin penyelenggara reklame yang ditolak oleh DPM-PTSP. Hal ini disebabkan karena tidak sesuai dengan aturan yang ada di Perda. Para penyelenggara reklame tersebut meminta izin untuk menyelenggarakan reklame diluar zona dan isinya yang tidak diperbolehkan Perda.⁹³

Adapun ketentuan terkait pemberian izin ditinjau dari zona yang diperbolehkan untuk penyelenggaraan reklame menurut Pasal 6 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Reklame dalam Pasal 8-10, reklame yang tidak diberikan izin, seperti⁹⁴:

“Pasal 8

Penyelenggaraan reklame jenis kain/vinyl/plastik dilarang ditempatkan di ruang milik jalan pada ruas Jalan Laksda, Adi Sucipto, Jalan Urip Sumoharjo, Jalan Jenderal Sudirman, Jalan Margo Mulyo, Jalan Malioboro dan Jalan Margo Utomo.

Pasal 9

- (1) Penempatan reklame di area sekolah, di luar area sekolah dan di area tempat ibadah dengan jarak 75 m (tujuh puluh lima meter) dari bangunan terluar dilarang adanya reklame produk rokok, alat kontrasepsi dan/atau minuman beralkohol.
- (2) Dikecualikan dari ketentuan ayat (1) adalah untuk reklame insidental produk rokok di area Stadion Mandala Krida dan Stadion Kridosono yang terkait dengan event pada lokasi tersebut.

⁹³ Wawancara dengan Bapak Yusuf Hermawan, Bagian Substansi Perizinan Kantor Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Yogyakarta, 19 September 2022, pukul 13.30 WIB.

⁹⁴ Pasal 8 dan 9 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

- (3) Reklame produk rokok dilarang:
 - a. di kawasan tanpa rokok;
 - b. diletakkan di jalan utama atau protokol;
 - c. melintang atau memotong jalan; dan
 - d. melebihi ukuran 72 m² (tujuh puluh dua meter persegi) untuk jenis reklame cahaya.
- (4) Jalan Utama atau protokol sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b meliputi: a. Jalan Laksda. Adisutjipto; b. Jalan Urip Sumoharjo; c. Jalan Jenderal Sudirman; d. Jalan Pangeran Diponegoro; e. Jalan Margo Mulyo; f. Jalan Malioboro; g. Jalan Margo Utomo; h. Jalan A.M. Sangaji; dan i. Jalan K.H. Ahmad Dahlan.

Pasal 10

- (1) Berdasarkan isi reklame dibedakan menjadi :
 - a. reklame komersial; dan
 - b. alat peraga.
- (2) Reklame komersial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dibedakan menjadi :
 - a. reklame pengenal nama usaha/profesi;
 - b. reklame produk; dan
 - c. reklame pengenal nama usaha dan produk.
- (3) Alat peraga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dibedakan menjadi :
 - a. alat peraga; dan
 - b. alat peraga dan reklame.
- (4) Reklame sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dilarang mengandung muatan pornografi, pornoaksi dan/atau SARA.”

Berdasarkan hasil peneliti, ditemukan bahwa banyak terdapat pelanggaran penyelenggara reklame di jalan-jalan utama bahkan jalan-jalan kecil di Kota Yogyakarta, beberapa pelanggaran tersebut adalah reklame yang tidak memiliki izin, reklame yang berada diluar zona penyelenggaraan reklame dan reklame yang tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Reklame. Hal ini juga didukung dengan hasil wawancara dengan DPM-PTSP Kota Yogyakarta yang diwakili oleh Bapak Yusuf Hermawan yang mengatakan bahwa masih banyak reklame di beberapa jalan

protokol di Kota Yogyakarta yang tidak memiliki izin atau izin yang sudah kadaluarsa, dan tidak sesuai dengan ketentuan Perda. :⁹⁵

Selain itu, berdasarkan hasil observasi lainnya, peneliti menemukan bahwa reklame jenis baliho yang terpasang di jalan-jalan utama bahkan jalan-jalan kecil di Kota Yogyakarta berada dalam lokasi yang terlarang atau diluar zona penyelenggaraan reklame. Hasil dari observasi tersebut, peneliti menemukan banyak baliho yang terpasang menancap di pohon tepatnya berada di Jalan Colombo, Yogyakarta, berada di area peribadatan hingga dipasang menempel pada tiang-tiang listrik. Adapun zona penyelenggaraan reklame telah diatur melalui Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Reklame.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan pihak DPM-PTSP Kota Yogyakarta yang diwakili oleh Bapak Yusuf Hermawan juga memberikan penjelasan bagaimana DPM-PTSP Kota Yogyakarta selaku pihak yang mengeluarkan izin penyelenggaraan reklame bekerja. DPM-PTSP Kota Yogyakarta sudah bekerja sesuai dengan wewenangnya berdasarkan aturan yang berlaku. DPM-PTSP Kota Yogyakarta hanya bekerja sesuai dengan aturan yang berlaku. Inovasi justru dikeluarkan DPM-PTSP Kota Yogyakarta untuk mempermudah proses pengurusan izin dengan membuat lembar *check list*. Beliau

⁹⁵ Wawancara dengan Bapak Yusuf Hermawan, Bagian Substansi Perizinan Kantor Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Yogyakarta, 19 September 2022, pukul 13.30 WIB.

juga mengaku selalu memberikan pemberitahuan sedini mungkin kepada pemilik reklame sebelum masa izinnya habis. Hal ini dilakukan guna menghindari penindakan oleh Satpol PP Kota Yogyakarta.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa pengaturan izin penyelenggara reklame berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Reklame di Kota Yogyakarta sudah sesuai dengan Perda tersebut, namun nyatanya masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui terkait perizinan tersebut.

B. Upaya Penegakan Hukum Atas Penyelenggaraan Reklame Tanpa Izin Di Kota Yogyakarta

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsingnya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Penegakan hukum dalam hal ini adalah penegakan hukum dalam penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta baik dalam hal perizinan serta pemasangannya apabila tidak sesuai dengan ketentuan atau peraturan yang ada.

Sebelum lebih jauh membahas terkait upaya penegakan hukum atas penyelenggaraan reklame tanpa izin di Kota Yogyakarta, peneliti ini mendefenisikan penegakan hukum dalam penelitian ini sebagai proses dijalankannya upaya untuk tegaknya norma-norma hukum⁹⁶. Maksud dari upaya

⁹⁶ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing Yogyakarta, 2009, hlm. 2.

untuk tegaknya norma-norma hukum adalah supaya Pemerintah sebagai regulator dapat mengendalikan dan mengatur kehidupan masyarakat. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi suatu kenyataan⁹⁷. Penegakan hukum mengedepankan upaya untuk menjadikan hukum baik dalam arti formil dan materil sebagai pedoman berperilaku dalam masyarakat. Penegakannya harus mempertimbangkan berbagai fakta dan keadaan sesuai dengan peristiwa yang terjadi⁹⁸.

Upaya penegakan hukum yang dapat dilakukan atas penyelenggara reklame tanpa izin yaitu berupa pengawasan dan sanksi. Aturan ini telah diatur dalam Pasal 27 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame sebagai berikut :⁹⁹

Pasal 27

- (1) Pengawasan terhadap penyelenggaraan reklame yang telah memiliki izin masih berlaku dilakukan oleh SKPD yang mengeluarkan izin.
- (2) Pengawasan terhadap penyelenggaraan reklame yang tidak memiliki izin atau masa izin telah berakhir dilakukan oleh Dinas Ketertiban.

Peraturan Walikota Nomor 23 Tahun 2016 tersebut jelas menjadi dasar hukum bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam melakukan pengawasan dalam penyelenggaraan reklame. Pengawasan penyelenggaraan

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 3.

⁹⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*. Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2010, hlm, 207-208.

⁹⁹ Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

reklame dilakukan oleh DPM-PTSP Kota Yogyakarta dan Satpol PP Kota Yogyakarta dilibatkan untuk merealisasikan fungsinya tersebut, khususnya dalam konteks penertiban penyelenggaraan reklame yang terbukti melanggar. Satpol PP Kota Yogyakarta menunggu koordinasi dengan pihak DPM-PTSP Kota Yogyakarta. Untuk proses pengawasan yang dalam hal ini dilakukan oleh Satpol PP Kota Yogyakarta, sudah melakukan pengawasan secara berkala sebagai bagian dari tugas pengendalian dan penertiban.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan pihak DPM-PTSP Kota Yogyakarta yang diwakili oleh Bapak Yusuf Hermawan juga memberikan penjelasan bagaimana Pengawasan yang dilakukan DPM-PTSP Kota Yogyakarta selaku pihak yang mengeluarkan izin penyelenggaraan reklame bekerja. DPM-PTSP Kota Yogyakarta sudah bekerja sesuai dengan wewenangnya berdasarkan aturan yang berlaku. DPM-PTSP Kota Yogyakarta melakukan pendataan terhadap penyelenggara reklame yang telah memiliki izin, izin yang telah habis, izin yang telah diperpanjang, izin yang tidak sesuai dengan Perda. Hal ini dilakukan oleh pihak DPM-PTSP guna untuk mempermudah kepada pihak Satpol PP untuk melakukan penindakan terhadap pelanggaran-pelanggaran terhadap penyelenggara reklame. Selain itu pihak DPM-PTSP selalu memberikan pemberitahuan sedini mungkin kepada pemilik reklame sebelum masa izinnya habis. Hal ini dilakukan guna menghindari penindakan oleh Satpol PP Kota Yogyakarta.

Dalam proses penertiban dan penindakan, Satpol PP Kota Yogyakarta

melakukan pengecekan terhadap semua jenis reklame, baik yang berkonstruksi maupun yang tidak berkonstruksi. Proses pengecekan tersebut dilakukan dengan memeriksa tanda pengesahan yang berupa stiker pada reklame terkait Satpol PP Kota Yogyakarta melakukan kegiatan pengawasan minimal 2 (dua) kali dalam seminggu.¹⁰⁰ Hal ini sesuai ketentuan Pasal 13 ayat (3) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Reklame.

Khusus untuk persoalan reklame, Satpol PP Kota Yogyakarta menunggu reklame ilegal menumpuk dulu, baru melakukan pembersihan. Hal ini dilakukan untuk memudahkan proses penindakan. Teknis penertiban yang dilakukan Satpol PP Kota Yogyakarta tidak sesuai dengan aturan yang ada. Sebagaimana yang diketahui, penertiban reklame yang tidak memenuhi syarat sudah diatur dalam Pasal 10 ayat (2) dan (3) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Reklame.

Selain itu, informan juga mengemukakan bahwa sudah tidak ada lagi pungutan liar dari pihak DPM-PTSP Kota Yogyakarta. Satpol PP Kota Yogyakarta berwenang untuk melakukan pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran izin penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta. Wewenang pengawasan dilakukan melalui operasi rutin. Operasi dilakukan dengan berkeliling di jalan-jalan besar Kota Yogyakarta secara bergantian. Hasil dari operasi pengawasan tersebut adalah penindakan terhadap reklame yang terbukti

¹⁰⁰ Wawancara dengan Bapak Bagas staff Dinas Ketertiban, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta, 21 September 2022, pukul 14.00 WIB.

melanggar izin penyelenggaraan. Penindakan yang dilakukan Satpol PP Kota Yogyakarta adalah pembongkaran.

Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara yaitu alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma hukum administrasi negara. macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan peraturan itu menjadi beragam. Pada umumnya macam-macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam Hukum Adminitrasi, yaitu :¹⁰¹

- e. Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang*);
- f. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran, dan sebagainya);
- g. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*);
- h. Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*).

Dasar hukum pemberian sanksi administrasi tersebut adalah adanya ketentuan pidana yang disebutkan dalam Pasal 19 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame, sebagai berikut :¹⁰²

- (1) Pelanggaran terhadap penyelenggaran reklame sebagaimana dimaksud

¹⁰¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (edisi revisi)*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 303.

¹⁰² Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

dalam Pasal 6, Pasal 8, Pasal 9 ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 14 ayat (1) diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Sebagai kelanjutan dari sanksi dalam Penyelenggaraan reklame ini adalah berupa sanksi administrasi yang telah diatur dalam Pasal 18 ayat (1), Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame, yang berbunyi:¹⁰³

- (1) Penyelenggaraan reklame yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 ayat (6) dan ayat (7), Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 10 ayat (4), Pasal 13 dan Pasal 14 ayat (1) dikenakan sanksi administrasi berupa :
 - a. Peringatan tertulis;
 - b. Penghentian fungsi reklame;
 - c. Pencabutan izin penyelenggara reklame; dan/atau
 - d. Pembongkaran reklame.

Peringatan tertulis diberikan ketika terdapat pelanggaran yang dilakukan para penyelenggara reklame seperti, tidak memperpanjang izin reklame, tidak membayar pajak reklame, penempatan lokasi reklame tidak sesuai, dan isi dari reklame itu tidak diperbolehkan oleh Perda. Penertiban ini didahului dengan penyampaian surat peringatan dari SP1 sampai SP3. Jika telah diberikan surat

¹⁰³ Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

peringatan namun tidak diindahkan, maka akan dilakukan penertiban/pembongkaran. Penghentian fungsi reklame akan dilakukan apabila SP1 sampai SP3 tidak diindahkan maka akan diterbitkan Surat Pencabutan Izin oleh SKPD penerbit izin serta dilakukan penghentian fungsi reklame oleh SKPD yang mempunyai tugas pokok dan fungsi di bidang penegakan peraturan daerah, dan jaminan biaya pembongkaran tidak dapat diambil kembali.

Terkait pembongkaran hanya dilakukan pada reklame yang melanggar. Pembongkaran tidak dilakukan semena-mena. Reklame tanpa izin resmi akan dibongkar jika tidak mengindahkan surat peringatan. Meski begitu, didapatkan fakta bahwa tidak semua reklame melanggar ditindak oleh Satpol PP Kota Yogyakarta, dan tidak pernah ditindak meski tanpa disertai izin resmi. Berdasarkan hasil wawancara, penulis tidak menemukan adanya upaya negatif dari penegak hukum izin penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta. Baik DPM-PTSP Kota Yogyakarta selaku pihak yang mengeluarkan izin maupun Satpol PP Kota Yogyakarta selaku pihak yang melakukan penindakan terhadap pelanggaran izin sudah bekerja sesuai dengan wewenangnya. Observasi di lapangan menunjukkan fakta lain bahwa proses penegakan hukum terhadap reklame yang melanggar masih minim.

Hal ini ditunjukkan dengan masih banyaknya reklame melanggar lokasi pemasangan yang masih belum dibongkar. Fakta ini juga didukung dari hasil observasi di lapangan yang ditemukan oleh peneliti. Padahal lokasi pemasangan reklame jelas-jelas melanggar ketentuan yang ada. Penulis juga menemukan satu

fakta bahwa komunikasi dan koordinasi antara Satpol PP dan DPM-PTSP Kota Yogyakarta masih sangat minim. Hal ini bisa dilihat dari pola kerja Satpol PP Kota Yogyakarta yang melakukan operasi secara acak dan hanya menentukan pelanggaran berdasarkan lokasi, konten dan tanda izin resmi pada reklame. Seharusnya, Satpol PP Kota Yogyakarta bisa melakukan operasi berdasarkan data reklame berizin yang dimiliki DPM-PTSP Kota Yogyakarta. Model koordinasi semacam ini tentu bisa menghambat proses penegakan hukum yang ada. Selain tidak efektif, penegakan hukum yang dilakukan Satpol PP Kota Yogyakarta tidak bisa menjangkau wilayah yang luas dalam waktu yang singkat. Ketersediaan sarana sangat penting dalam proses penegakan hukum. Manajemen organisasi yang baik, sumber daya yang mumpuni, keuangan yang sehat akan sangat membantu bagi proses penegakan hukum. Hasil wawancara peneliti dengan Bapak Bagas selaku perwakilan dari Satpol PP Kota Yogyakarta menunjukkan bahwa sarana penegakan hukum yang dimiliki masih kurang. Sarana tersebut berupa mobil dinas yang digunakan dalam operasi penertiban dan penindakan reklame di Kota Yogyakarta. Bapak Bagas menambahkan bahwa personel dari pihak Satpol PP tidak ada kendala. Namun, kendala yang dimiliki oleh Satpol PP yaitu kekurangan sarana kendaraan untuk melakukan operasi :¹⁰⁴

Kondisi ini membuat penertiban dan penindakan yang dilakukan Satpol PP Kota Yogyakarta menjadi terbatas. Minimnya mobil untuk razia membuat Satpol

¹⁰⁴ Wawancara dengan Bapak Bagas staff Dinas Ketertiban, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta, 21 September 2022, pukul 14.00 WIB.

PP hanya melakukan penindakan di jalan-jalan besar saja. Padahal tidak menutup kemungkinan ditemukan pelanggaran izin penyelenggaraan reklame di jalan-jalan desa yang tidak terjangkau operasi Satpol PP Kota Yogyakarta. Satpol PP Kota Yogyakarta untuk mensiasati terbatasnya mobil dinas terpaksa melakukan operasi secara bergantian dengan membagi kedalam 4 wilayah, yaitu wilayah selatan, utara, barat dan timur. Meski sudah mensiasatinya dengan operasi bergantian, Bapak Bagas mengaku bahwa apa yang mereka kerjakan masih belum maksimal. Salah satu contohnya adalah masih banyak reklame yang tidak pernah ditindak oleh Satpol PP Kota Yogyakarta. Maka, faktor sarana menjadi masalah tambahan yang menghambat penegak hukum dalam proses penegakan hukum terhadap pelanggaran izin penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum atas penyelenggara reklame berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Reklame di Kota Yogyakarta sudah sesuai dengan Perda tersebut, namun nyatanya masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui terkait adanya pengawasan dan sanksi tersebut.

Upaya penegakan hukum yang telah dilakukan juga bukan tanpa kendala. Adapun kendala yang kerap ditemui oleh DPM-PTSP Kota Yogyakarta dan Satpol PP Kota Yogyakarta dalam proses penegakan hukum terhadap pelanggaran izin penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut :

- a. Minimnya pengetahuan masyarakat

Seperti yang telah dijelaskan diatas, bahwa pengetahuan masyarakat Kota Yogyakarta akan aturan penyelenggaraan reklame terhitung rendah. Rendahnya pengetahuan tersebut lebih kepada ketidaktahuan akan aturan yang berlaku, yaitu Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Reklame di Kota Yogyakarta. Ketidaktahuan masyarakat tersebut mengakibatkan masyarakat menjadi bingung dan malas untuk mengurus izin. Bingung dengan apa yang harus dilakukan dan malas mengurus izin karena tidak paham pentingnya mengurus izin penyelenggaraan reklame.

b. Minimnya kesadaran masyarakat

Kesadaran masyarakat sangat dipengaruhi oleh pengetahuan mereka. Jika masyarakat tidak tahu, maka kesadarannya akan rendah. Kesadaran yang rendah akan membuat masyarakat abai terhadap aturan yang ada. Masih banyak masyarakat yang mengabaikan aturan yang sudah jelas akan menimbulkan pelanggaran. Dikarenakan pengetahuan masyarakat Kota Yogyakarta akan aturan izin penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta sangatlah rendah, yang mengakibatkan pelanggaran terus terjadi. Pelanggaran yang terjadi juga tidak mendapat respon dari masyarakat lain. Baik pelaku pelanggaran dan masyarakat yang melihat sama-sama membiarkan. Pembiaran ini akan berdampak pada sulitnya pengendalian terhadap pelanggaran izin penyelenggaraan reklame. Bisa

dikatakan bahwa proses penegakan hukumnya juga akan semakin berat dan lambat.

c. Minimnya sarana penegakan hukum

Pihak Satpol PP Kota Yogyakarta mengaku bahwa sarana yang mereka miliki terbatas untuk bisa mengawasi seluruh penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta. Keterbatasan sarana tersebut berupa kurangnya mobil dinas untuk melakukan operasi. Kondisi ini diperkuat dengan adanya reklame melanggar yang tidak ditindak. Proses pengawasan juga berjalan tidak maksimal. Operasi pengawasan yang tidak efektif dan hanya dilakukan di jalan-jalan besar. Padahal potensi pelanggaran juga bisa saja terjadi di jalan-jalan desa. Teknis operasi yang dilakukan dengan pembagian wilayah dan bergilir juga dipandang lemah dan lambat untuk bisa menegakkan hukum pelanggaran izin penyelenggaraan reklame.

d. Minimnya koordinasi antar penegak hukum

Baik pihak DPM-PTSP maupun Satpol PP Kota Yogyakarta harus sama-sama aktif untuk menegakkan hukum yang berlaku. Penegakan hukum akan semakin maksimal jika komunikasi dan koordinasi antar kedua penegak hukum berjalan dengan baik. Contohnya adalah dengan berbagi informasi mengenai posisi reklame-reklame berizin sehingga Satpol PP Kota Yogyakarta bisa langsung menuju lokasi. Informasi mengenai persebaran lokasi reklame juga akan mempermudah Satpol PP Kota

Yogyakarta dalam melakukan pengawasan. Pihak Satpol PP juga harus selalu berkoordinasi terkait reklame-reklame yang ditindak. Sesuai dengan Pasal 17 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Reklame, Satpol PP Kota Yogyakarta harus berkoordinasi dengan instansi lain sebelum melakukan tindakan terhadap pelanggaran izin reklame, terutama terhadap reklame berizin. Hal ini penting untuk bisa memaksimalkan proses penegakan hukumnya.

Untuk itu, dalam prakteknya di lapangan agar upaya penegakan hukum atas penyelenggaraan reklame tanpa izin di Kota Yogyakarta dapat lebih ditingkatkan, DPM-PTSP Kota Yogyakarta harus lebih meningkatkan sosialisasi kepada masyarakat mengenai izin penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta. DPM-PTSP Kota Yogyakarta dan Satpol PP Kota Yogyakarta meningkatkan koordinasi dan komunikasi dalam rangka penegakan hukum terhadap pelanggaran izin penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta. Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menambah personel maupun kendaraan operasional bagi Satpol PP Kota Yogyakarta guna meningkatkan pengawasan Satpol PP sehingga dapat menambah waktu untuk operasi beserta cakupan wilayah operasi pengawasannya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan dari uraian-uraian dan pembahasan pada hasil penelitian yang dilakukan maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan izin terkait penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta sudah secara teknis diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Reklame, yang kemudian disertai dengan Peraturan Walikota (Perwal) Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame. Pembuatan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame ditujukan agar pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Reklame dapat dilaksanakan dengan baik dan sudah tepat sasaran. Namun perlu diperhatikan kembali oleh DPM-PTSP selaku pihak yang berwenang mengeluarkan izin, terkait zona-zona di Kota Yogyakarta yang diperbolehkan kepada penyelenggara reklame, agar syarat dan ketentuan pemberian izin kepada penyelenggara reklame dapat dikeluarkan berdasarkan aturan yang telah diatur.

2. Adapun upaya penegakan hukum terhadap penyelenggaraan reklame dipengaruhi oleh 2 unsur utama, yaitu: unsur pembuatan undang-undang yang sudah tepat sasaran dan unsur penegakan hukum yang dilakukan oleh DPM-PTSP Kota Yogyakarta dan Satpol PP Kota Yogyakarta sudah berjalan efektif. Adapun kendala yang dihadapi dalam proses penegakan hukum terhadap pelanggaran izin penyelenggaraan reklame adalah sebagai berikut: a) Minimnya pengetahuan masyarakat; b) Minimnya kesadaran masyarakat; c) Minimnya sarana penegakan hukum; dan d) Minimnya koordinasi antar penegak hukum. Pengawasan yang dilakukan terhadap reklame tanpa izin yang terdapat di seluruh wilayah Kota Yogyakarta sudah dilakukan secara berkala, yaitu 2 (dua) kali dalam seminggu dengan memeriksa semua reklame diseluruh bagian wilayah Kota Yogyakarta oleh Satpol PP Kota Yogyakarta, sedangkan untuk pengendalian pemberian izin penyelenggara reklame yang dilakukan oleh DPM-PTSP Kota Yogyakarta sudah sesuai dengan Pasal 18 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggara Reklame.

B. Saran

Agar penelitian ini dapat memberikan timbal balik kepada pihak penegak hukum izin penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta, penulis memberikan saran sebagai berikut:

- a. DPM-PTSP Kota Yogyakarta lebih meningkatkan sosialisasi dan memperhatikan zona yang telah diatur dalam Perwal No. 23 Tahun 2016

kepada masyarakat mengenai izin penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta, terutama pada aturan aturan Zona khusus dan Zona Kendali Ketat harus menggunakan ornament, desain dan naskah. Zona Kendali Ketat harus sesuai dengan Nilai Nilai Keistimewaan Yogyakarta. DPM-PTSP Kota Yogyakarta dan Satpol PP Kota Yogyakarta meningkatkan koordinasi dan komunikasi dalam rangka penegakan hukum terhadap pelanggaran izin penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta.

- b. Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menambah personel maupun kendaraan operasional bagi Satpol PP Kota Yogyakarta guna meningkatkan pengawasan Satpol PP sehingga dapat menambah waktu untuk operasi beserta cakupan wilayah operasi pengawasannya.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Andi Pangerang Moenta, Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2018.
- CST Kansil, Christine ST Kansil, *Pemerintahan Daerah DiIndonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.
- Djasalim Saladin, *Manajemen Pemasaran*, Linda Karya, Bandung, 2003.
- E.Koswara Kertapraja, *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Candi Cipta Paramuda, Jakarta, 2002.
- I Dewa Gede Atmaja, *Aspek Hukum Dan Birokrasi Penyelenggaraan Pemerintahan* Perpustakaan Nasional RI, Bali, 1994.
- Ilham Bisri, *Sistem Hukum Indonesia*, PT RajaGrafindo, Persada, Jakarta, 2012.
- Lukman Wirianto, *Peran Reklame/Iklan Dalam Mempromosikan Produk dan Jasa*, GrahaIlmu, Jakarta, 2010.
- M. Dawam Rahardjo, *Ensiklopedi al-Qur'an, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-Konsep Kunci*, Paramadina, Jakarta, 1996.
- Miriam, Budiardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1986.
- Muchamad Suryanto, *Aplikasi Desain Grafis Untuk Periklanan*, Andi Offset, Yogyakarta, 2004.
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, NTB, 2020.

- Muhammad al-Shidiq Afifi, *al-Mujtama' al-Islamy wa Ushul al-Hukm*, Dar al-I'tisham, Kairo, 1980.
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Muhammad Husasain Haekal, *al-Hukumah al-Islamiyah*, Dar al-Ma'arif, Kairo, 1993.
- Muhamad Mubarak, *Nidham al-Islam: al-Aqidah wa al-ibadah*, Dar al-Fikr, Bairut, 1994.
- Murthada Muthahhari, *Keadilan Ilahi*, Mizan, Bandung, 1992.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan dan Ketaatan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (edisi revisi)*, Rajawali Press, Yogyakarta, 2011.
- Sarundang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azaz dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.

Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, CV Remaja Karya, Bandung, 1985.

Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegkan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2007.

Sutedi Adrian, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

Victorianus M.H Randang Puang, *Hukum Pendirian Usaha dan Perizinan*, Deepublish, Yogyakarta, 2015.

Winardi, *Ilmu Reklame*, Alumni Bandung, 1980.

Y.Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem Upaya Pembinaan*, PT Grasindo, Jakarta, 2009.

Yusuf al-Qardhawi, *Ijtihad dalam Syari'at Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1987.

2. Peraturan-Perundang-Undangan

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 23 tahun 2016 sebagai petunjuk pelaksanaan atas Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

3. Data Eelektronik

<https://Jogja.antaranews.com>

<https://jurnal.id>

4. Sumber Lain

Wawancara dengan Bapak Yusuf Hermawan, Bagian Substansi Perizinan
Kantor Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota
Yogyakarta, 19 September 2022.

Wawancara dengan Bapak Bagas staff Dinas Ketertiban, Satuan Polisi Pamong
Praja Kota Yogyakarta, 21 September 2022.





FAKULTAS
HUKUM

Gedung Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Jl. Kaliurang km 14,5 Yogyakarta 55584
T. (0274)7070222
E. fh@uii.ac.id
W. law.uoi.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 349/Perpus/20/H/XI/2022

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Joko Santosa, A.Md.**
NIK : **961002136**
Jabatan : **Staf Perpustakaan Referensi Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Yovie Ceisar Septiano
No Mahasiswa : 18410335
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : **ANALISIS PENEGAKAN HUKUM TERHADAP
PERIZINAN PENYELENGGARA REKLAME
BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA
YOGYAKARTA NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG
PENYELENGGARA REKLAME**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.%**

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 21 November 2022 M
26 Rabi'ul Tsani 1444 H

Perpustakaan Referensi FH UII



Joko Santosa, A.Md.