

Implementasi Perwali Kota Malang Nomor 19 Tahun 2013

Tentang Perizinan Reklame

(Kajian Sosiologis Deskriptif Tentang Reklame Di Kota Malang)

Miftahus Sholehudin, M.HI

Latar Belakang

Hukum secara idelaitas normative ditujukan untuk membentuk masyarakat yang tertib dan teratur untuk akhirnya mencapai tujuan kesejahteraan bersama. Idealitas tersebut tentunya memiliki beragam tantangan dan hambatan baik dari faktor internal maupun eksternal aturan hukum tersebut. Permasalahan yang muncul tidak hanya dari aspek pelaksanaan dan pemberlakuan di masyarakat namun terkadang problem tersebut berakar pada proses pembentukan dan perumusan sebuah aturan hukum.

Secara normative, para ahli hukum memandang bahwa adanya hukum itu adalah untuk ditaati, dilaksanakan atau ditegakkan¹. Pelaksanaan hukum atau *law enforcement* oleh petugas penegak hukum yang tegas, konsekuensi, penuh dedikasi dan tanggung jawab adalah kunci untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat. Ketika kesadaran hukum telah terwujud maka efeknya adalah keberadaan hukum yang melahirkan rasa aman dan tenang di dalam masyarakat. Perlu ada kontrol atau pengawasan terhadap para petugas penegak hukum dalam menjalankan tugasnya melaksanakan atau menegakkan hukum.

Secara sosiologis, kepatuhan dan ketiaatan terhadap hukum merupakan variable tergantung, ketiaatan hukum tersebut didasarkan kepada kepuasan diperoleh dengan dukungan sosial. Indang Sulastri² memaparkan bahwa tingkat kepatuhan terhadap hukum dari setiap warga masyarakat dapat dikelompokkan menjadi tiga tingkatan, yaitu: (1) compliance; (2) identification; dan (3) legal conscience. *Compliance* (patuh karena unsur dipaksa) adalah tingkat kepatuhan terhadap hukum yang dibangun atau dibentuk oleh berfungsinya kontrol sosial, dalam hal ini oleh aparat-aparat penegak hukum, jadi sangat dipengaruhi atau tergantung oleh kehadiran figur aparat. Sebagai contoh adalah kepatuhan hukum dalam berlalu lintas di jalan

¹ Sudikno Mertokusumo, Bunga Rampai Ilmu Hukum, (Yogyakarta: Liberti, 1984), hlm. 128

² Indang Sulastri, *Perlunya Menanamkan Budaya Antikorupsi dalam Diri Anak Sejak Usia Dini*, (jurnal FH. Palangkaraya) 4

raya. Ketika tidak ada figur aparat polisi yang sedang bertugas mengatur lalu lintas di jalan, maka orang berani melanggar rambu-rambu lalu lintas.

Tahap kesadaran yang bersifat *Identification* (patuh karena takut teralienasi oleh lingkungan sosial) adalah tingkat kepatuhan terhadap hukum karena mengidentikkan perilaku yang bersangkutan dengan perilaku lingkungan, jadi sudah ada peranan lingkungan sosial yang mendorong untuk melakukan atau mentaati hukum. Sebagai contohnya adalah ketaatan yang ditunjukkan oleh oknum polisi terhadap rambu- rambu lalu-lintas, yang dilakukannya semata-mata karena yang bersangkutan adalah aparat penegak hukum, sehingga malu apabila tertangkap oleh teman sejawatnya. *Legal conscience* (patuh karena dorongan dari dalam dirinya) adalah tingkat kepatuhan hukum yang normanya sudah tersosialisasi dan terinternalisasi dalam diri seseorang. Jadi hati nuraninya yang berperan, yaitu terwujud di dalam sikap dan perilaku, sehingga pada tingkat ini kesadaran hukum sudah berjalan. Contoh tingkat kepatuhan terhadap hukum yang seperti ini misalnya terdapat dalam perilaku dari beberapa warga masyarakat yang tidak membuang sampah di sembarang tempat, karena sudah ada kesadaran dari dalam dirinyaakan arti pentingnya membuang sampah di tempat yang semesti-nya untuk menjaga kebersihan lingkungan.

Pada tataran praktis di kota malang, di beberapa sudut jalan hari ini banyak sekali bertebaran baliho, spanduk danberbagai iklan yang penempatanya kurang tertib dan bahkan mengganggu keindahan, kerapian dan tata tertib kota. Fenomena ini akan semakin meningkat dan parah ketika musim kampanye pemilihan pemimpin daerah berlangsung. Banyak sekali baner, baliho dan pamphlet yang terpasang di beberapa fasilitas umum tanpa tertera ijin yang memperkenankan pemasangan alat peraga tersebut. Berdasarkan pada realitas diatas, penelitian sederhana ini hendak menelisik lebih jauh tentang analisis sosiologis ketaatan dan kepatuhan hukum masyarakat kota malang dalam pemasangan baliho, baner, pamphlet dan berbagai peraga promosi di fasilitas umum.

Metode Pengumpulan data

Dalam proses pengumpulan data, penulis menggunakan dua model pencarian data yang sering digunakan dalam penelitian kualitatif yakni metode wawancara dan observasi. Wawancara

dilakukan kepada beberapa masyarakat yang melakukan praktik serta pandangan masyarakat umum terhadap praktik tersebut. Dua kelompok narasumber ini dipilih karena untuk mengukur sejauh mana para pelaku dan masyarakat umum memandang dari persepsi personal mereka terhadap praktik pemasangan alat peraga serta perijinan yang benar. Sedangkan observasi digunakan untuk melihat fakta hukum dan fakta social praktik pemanfaatan alat peraga yang tidak dilengkapi dengan berbagai ijin tersebut.

Fakta Social Pemberlakuan Hukum

Secara sederhana reklame atau baliho merupakan alat peraga yang dipasang sebagai media sosialisasi atas produk baru atau informasi yang ingin disampaikan kepada khalayak umum. Sesuai dengan tujuannya, maka penempatan dan pemasangannya biasanya dilakukan di daerah fasilitas umum dan atau di daerah yang banyak dilalui oleh para pengguna jalan. Berdasarkan tujuan dan keberadaan reklame tersebut, maka di beberapa daerah pasti terdapat aturan yang mengatur tentang berbagai ketentuan pemasangan reklame pada tingkat kota maupun kabupaten.

Sesuai dengan Peraturan Walikota Malang nomor 19 tahun 2013 tentang perizinan reklame pada pasal 1 ayat (6) bahwa setiap pemasangan reklame maka harus terdapat izin dari badan yang diberikan wewenang untuk memberikan izin yakni BP2T (Badan Pelayanan Perijinan Terpadu). Hal ini bertujuan untuk menjaga ketertiban dan keindahan kota serta melindungi fungsi serta berbagai kegunaan fasilitas umum yang terdapat di kota malang.

Namun realitas yang terjadi di kota malang masih banyak terjadi pelanggaran dan ketidakpatuhan terhadap aturan yang ada wilayah pemerintahan kota. Masih banyak terjadi pelanggaran baik dalam proses perijinan maupun dalam proses penempatan dan pemasangan reklame. Sebagaimana terlihat dalam gambar berikut, terdapat dua contoh reklame yang bersandingan namun yang



satu memiliki stempel dan persetujuan dari dinas terkait dan disampingnya adalah reklame yang tidak memiliki ijin atau bodongan.

Sebagaimana tertuang dalam aturan perwali pasal ... ayat (8) bahwa:

Penyelenggaraan reklame melekat/stiker sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf c, tidak diperbolehkan dipasang menempel/melekat pada pohon, Sarana dan Prasarana Kota, dan apabila menempel / melekat pada rumah tinggal harus didasarkan pada izin Pemilik rumah tinggal.

Ayat diatas secara tegas melarang adanya pemasangan reklame pada pohon karena demi menjaga kelestarian dan kehidupan pohon sebagai bentuk perlindungan lingkungan namun yang terjadi adalah, justeru pohon menjadi sasaran paling sering digunakan oleh berbagai pihak yang tidak bertanggung jawab untuk memasang berbagai bentuk iklan dan reklame produk masyarakat. Hal ini akan semakin parah ketika musim pemilihan umum baik pada tingkat local, regional bahkan nasional berlangsung. Sebagaimana dalam gambar berikut:



gambar 2-3

Pemasangan dua baliho atau reklame diatas jika dilihat menggunakan kacamata aturan hukum jelas merupakan sebuah pelanggaran hukum dan tidak boleh terjadi. Tidak hanya masalah perijinan pemasangan, namun pelanggaran tersebut juga terjadi pada media pemasangan yang dipaku di pohon hidup wilayah Kota Malang. Namun dari sisi lain, secara ekonomis pemasangan alat atau media informasi tersebut memiliki aspek keuntungan yang baik bagi bisnis atau lembaga yang sedang di promosikan.

Kontekstualisasi Aturan Hukum

Penerapan atau implementasi hukum jika dilihat secara teoritisasi analitis merupakan sebuah variable tergantung yang sangat dipengaruhi oleh berbagai macam setting lingkungan social dimana individu sebagai subjek hukum tinggal. Secara sistematis Soekanto³ mengutip pandangan Bierstedt bahwa faktor-faktor yang melatarbelakangi kepatuhan seseorang terhadap hukum atau aturan adalah empat hal sebagaimana berikut:

1. *Indoktrination*, merupakan ketiaatan terhadap hukum yang terjadi karena doktrinir lingkungan untuk berbuat demikian. Hukum dipandang sebagaimana halnya dengan unsur-unsur kebudayaan lainnya, maka kaedah-kaedah telah ada ketika seseorang dilahirkan. Maka melalui proses sosialisasi tersebut seseorang terbiasa di didik, dikenalkan dan mengetahui aturan tersebut.
2. *Habituation*, kesadaran yang dilahirkan dari proses kebiasaan untuk mematuhi kaedah-kaedah yang berlaku. Ketaatan atau kesadaran model ini memiliki proses yang hampir sama dengan indoctrination namun proses pembiasaan biasanya membutuhkan proses yang relative lebih lama karena tidak secara natural prosesnya.
3. *Utility*, Pada dasarnya setiap individu mempunyai kecenderungan untuk hidup pantas dan teratur. Akan tetapi apa yang pantas dan teratur untuk seseorang, belum tentu pantas dan teratur bagi orang lain. Oleh karena itu diperlukan suatu patokan tentang kepastian dan keteraturan tersebut. Patokan-patokan tadi merupakan pedoman-pedoman tentang tingkah laku dan dinamakan kaedah

³ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1982) 225

4. *Group identification*, Salah satu sebab seseorang patuh pada aturan, adalah karena kepatuhan tersebut merupakan salah satu sarana untuk mengidentifikasi dengan kelompok tertentu.

Melihat empat indicator ketaatan hukum tersebut diatas, maka dapat ditarik benang merah bahwa ketika seseorang atau suatu kelompok menaati hukum, maka motif ataupun dorongan terhadap realitas tersebut memiliki ragam dan varian motivasi berbeda. Bahkan, menurut penulis masih banyak faktor lain yang dapat menjadi motif mendorong menaati hukum seperti mitos, ketaatan karena agama, perasaan sungkan karena memiliki posisi di masyarakat dan berbagai faktor lain yang secara sosiologis memiliki variasi tergantung kondisi sosiologis dimana hukum tersebut diberlakukan.

Melihat fenomena pelanggaran yang terjadi di wilayah kota malang terkait pemasangan reklame yang melanggar aturan, maka terdapat beberapa faktor yang melatar belakangi terjadinya pelanggaran tersebut. Dengan meminjam teori yang digunakan oleh Soekanto diatas, pelanggaran yang terjadi adalah sebuah praktik pelanggaran *habituation*. Proses pelanggaran yang terjadi karena kebiasaan masyarakat untuk tidak melakukan perijinan yang benar dan cenderung coba-coba sebagaimana yang disampaikan Hadi salah satu narasumber wawancara yang sering bekerja sebagai pemasang reklame. Dalam wawancara tersebut narasumber mengatakan ‘*alah biasa mas,, engko lek onok grebekan yo ben di copot, tapi biasane yo dijarne ae lek ga pas enek acara*⁴’ (alah biasa saja mas, nanti kalau ada penggrebekan biarkan dilepas (petugas) tetapi biasanya itu hanya dilakukan menjelang ada acara besar: pen). Menguatkan apa yang disampaikan Hadi dalam wawancara diatas, Sulami narasumber yang penulis wawancarai menyatakan bahwa “*ngoten niku biasane lek tertibaken nggeh musim-musiman seng sering nggeh dipun njar aken*” (begitu itu (penertiban:pen) biasanya dilakukan musim-musiman yang sering ya dibiarkan saja).

Meskipun secara tertulis, peraturan mengenai pemasangan reklame dipandang sudah baik, namun problem yang terjadi adalah proses implementasi peraturan tersebut di masyarakat. Dalam teori implementasi kebijakan menurut Edward III, ia menggambarkan beberapa faktor

⁴ Wawancara dilaksanakan pada 15 November 2015

dan proses yang dapat mempengaruhi implementasi hukum sebagaimana dikutip Sholehudin⁵ adalah sebagai berikut:

1. *Communication*, Persyaratan utama dalam implementasi sebuah kebijakan adalah adanya komunikasi efektif antar pelaksana kebijakan. Keputusan kebijakan dan perintah penerapan harus disalurkan kepada orang-orang yang tepat, sehingga komunikasi harus secara akurat diterima oleh para pelaksana⁶. Selain itu tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Jika tujuan dan sasaran tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
2. *Disposition*, Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis dan sikap diri yang lain. Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.
3. *Resources*, Meskipun isi kebijakan sudah di komunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi implementator kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumber daya financial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya kebijakan hanya akan tinggal di kertas menjadi dokumen saja.
4. *Birocration*, Struktur organisasi atau birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan karena dari sinilah kebijakan menemui dunia nyata dan tujuan dibuatnya sebuah peraturan atau perundang-undangan.

Dengan mengacu sedikit pada hasil wawancara yang sudah dilakukan, penerapan atau implementasi peraturan daerah tentang pemasangan reklame di kota malang terdapat beberapa

⁵ Miftahus Sholehudin, Implementasi UU Perlindungan Anak Dalam Praktek Adopsi Studi Sosiologis Yuridis di Kota Malang (Thesis Unpublished UIN Malang: Malang, 2011) 42

⁶ Hartuti Purnaweni .*Kebijakan Publik*, (Semarang, FISIP-Undip; 1991) 44

titik lemah pada beberapa aspek ketika diukur dengan menggunakan teori Edward diatas. Setidaknya proses komunikasi antar lembaga penegak aturan masih kurang efektif, hal ini dapat dilihat pada pemberian wewenang pembongkaran yang diamanatkan oleh perwali nomor 19 tahun 2013 pasal 35, bahwa satuan polisi pamong praja memiliki wewenang untuk mencabut setiap reklame yang tidak sesuai dengan aturan sebagaimana berikut:

Satuan Polisi Pamong Praja berwenang melakukan penutupan dan/atau pembongkaran terhadap jenis-jenis pemasangan reklame sebagai berikut: (a). pemasangan reklame yang sudah berakhir masa berlakunya dan tidak diajukan perpanjangan izin; (b). pemasangan reklame yang tidak memiliki izin; c. pemasangan reklame yang tidak sesuai dengan izin yang diberikan; (d). pemasangan reklame yang melanggar dan telah melalui proses sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.

Disposition yang diberikan oleh perwali tersebut sudah sangat jelas kepada satuan polisi pamong praja, namun pada tataran implementasinya di lapangan penertiban yang dilakukan oleh pamong praja masih sangat minim dilakukan dan cenderung dibiarkan. Pembiaran ini mungkin juga terjadi karena terlalu banyaknya pelanggaran pemasangan reklame yang terjadi sehingga tidak terselesaikan dengan tuntas di setiap wilayah. Secara sosiologis berdasarkan observasi dan wawancara yang penulis lakukan, terdapat kecenderungan dan pandangan masyarakat bahwa Polisi Pamong Praja hanya akan melaksanakan tugas pokok ini ketika sedang ada tamu nasional, program penertiban dan atau event-event yang akan dilaksanakan.

Problem komunikasi mungkin juga menjadi salah satu indikasi tidak maksimalnya penerapan perwali tentang reklame Kota Malang. Sebagaimana pasal-pasal dalam perwali tersebut belum ada penugasan yang jelas yang mencantumkan garis kordinasi antara BP2T dengan Satpol PP. Sehingga tidak ada keharusan bagi BP2T sebagai pejabat yang memberikan ijin terhadap pemasangan reklame untuk memberikan disposisi dan melaporkan kepada satuan polisi pamong praja sebagai pengawas di lapangan.

Kesimpulan

Dari paparan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa banyaknya pelanggaran yang terjadi di Kota Malang berkaitan dengan Ijin pemasangan reklame adalah dilatar belakangi beberapa masalah baik sifatnya sosiologis maupun normative sebagai berikut:

1. Sosiologis
 - a. Masyarakat cenderung enggan mengurus ijin karena terdapat biaya
 - b. Ada kesan coba-coba untuk melakukan pelanggaran karena lemahnya pengawasan
 - c. Banyak praktik masyarakat yang melakukan pelanggaran sehingga menjadi model bagi masyarakat yang lain.
2. Normative
 - a. Tidak terdapat distribusi yang jelas antara pihak pemberi ijin dengan pihak yang bertugas sebagai pengawas.
 - b. Penegak hukum cenderung menunggu kegiatan atau event untuk melakukan penertiban

Realitas hukum yang terjadi sebagaimana penulis sampaikan diatas merupakan sebuah cerminan bahwa dalam melaksanakan dan menegakan sebuah aturan hukum, diperlukan kajian dan penegakan secara komprehensif. Sifat komprehensif tersebut baik dari ukuran normative peraturan maupun kondisi sosiologis dimana perundang-undangan atau hukum diberlakukan. Sehingga untuk mengatasi problem yang terjadi juga tidak dapat di pukul rata dengan menyalahkan masyarakat atau penegak hukum semata. Ketika penegakan hukum sudah dapat dilaksanakan secara komprehensif, maka paradigma hukum sebagai sossial engineering ataupun social control akan mudah terealisir.

Pustaka

Sudikno Mertokusumo, Bunga Rampai Ilmu Hukum, (Yogyakarta: Liberti, 1984)

Indang Sulastri, *Perlunya Menanamkan Budaya Antikorupsi dalam Diri Anak Sejak Usia Dini*, (jurnal FH. Palangkaraya)

Nasution, Metode Research (Penelitian Ilmiah), (Jakarta : Bumi Aksara, 1996)

Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1982)

Miftahus Sholehudin, *Implementasi UU Perlindungan Anak Dalam Praktek Adopsi Studi Sosiologis Yuridis di Kota Malang* (Thesis Unpublished UIN Malang: Malang, 2011)

Hartuti Purnaweni .*Kebijakan Publik*, (Semarang, FISIP-Undip; 1991)