

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Implementasi kebijakan adalah hal yang sangat penting dalam struktur pemerintahan di Indonesia. Implementasi kebijakan dapat didefinisikan sebagai pelaksanaan kebijakan melalui rencana, kegiatan, atau tindakan dalam suatu sistem tertentu. Di Indonesia sendiri, pelaksanaan kebijakan dilakukan melalui otonomi daerah. Hal tersebut dikarenakan Indonesia terdiri dari banyak provinsi, dengan beberapa kabupaten atau kota. Dengan banyaknya kabupaten atau kota di Indonesia, maka pemerintah daerah diberi kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat untuk dapat meningkatkan kualitas dari pelayanan publik, meningkatkan kesejahteraan dari masyarakat, meningkatkan efektivitas dan efisiensi sumber daya, serta dapat memberi masyarakat kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembangunan di daerah tersebut. Hal ini dimungkinkan oleh perbedaan geografis dan budaya yang beragam di Indonesia. (Kholil, 2020).

Adanya otonomi daerah ini akan membantu pemerintah daerah dalam mengelola dan mengembangkan potensinya. Hal ini termasuk dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang berasal dari hasil retribusi, pajak, produk, layanan, serta hasil pengelolaan kekayaan daerah yang diperoleh daerah sesuai dengan peraturan yang ada (Sudarmana & Sudiarta, 2020). Seperti yang dijelaskan dalam (Hertati, 2023) bahwa produk, layanan, operasi bisnis, pemasaran, metode penyampaian, serta kebijakan dapat ditingkatkan melalui inovasi, yang dapat memberikan manfaat bagi pemangku kepentingan, bisnis, serta masyarakat.

Terdapat beberapa daerah di Indonesia yang telah dapat mengelola dan mengembangkan potensi di daerahnya melalui PAD, salah satunya adalah Surabaya yang merupakan ibu kota provinsi Jawa Timur dan salah satu pusat perkotaan dan komersial terbesar di tanah air. Salah satu dari sekian banyak lokasi Indonesia yang berhasil mengelola dan mengembangkan potensi lokalnya dengan menggunakan PAD adalah kota Surabaya. Selain menjadi salah satu pusat perkotaan dan komersial terpenting di Indonesia, Surabaya telah mengalami ekspansi pesat di sejumlah bidang, termasuk perdagangan, bisnis, industri, dan pendidikan. Dalam (Novatania, 2019) dijelaskan bahwa kawasan perkotaan seperti Kota Surabaya dapat digunakan sebagai tempat atau ruang publik komersial untuk dapat memasarkan barang dan jasa. Hal ini merupakan suatu potensi besar yang dapat dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagai PAD, salah satunya melalui pengelolaan reklame. Seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah pada Bagian Kesepuluh Pasal 47 Ayat 1 yaitu objek pajak reklame adalah semua penyelenggaraan reklame. Untuk jumlah Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya tahun 2024 per bulan Juni dan Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya Berdasarkan Pajak Reklame Tahun 2023 (September-Desember) dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

POSTUR APBD
Kota Surabaya
Tahun 2024

Keterangan: Data APBD Murni, realisasi APBD s.d Juni 2024, - data diterima SIKD per 18 Juni 2024

Akun	Anggaran/Pagu	Realisasi	%
Pendapatan Daerah	10.770,31 M	3.322,24 M	30.85
PAD	6.420,89 M	2.182,87 M	34.00
Pajak Daerah	5.061,65 M	1.939,59 M	38.32
Retribusi Daerah	393,47 M	112,23 M	28.52
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	222,51 M	33,45 M	15.03
Lain-Lain PAD yang Sah	743,26 M	97,59 M	13.13
TKDD	2.727,37 M	873,86 M	32.04
Pendapatan Transfer Pemerintah Pusat	2.727,37 M	873,86 M	32.04
Pendapatan Transfer Antar Daerah	1.622,06 M	265,51 M	16.37
Pendapatan Lainnya	1.622,06 M	265,51 M	16.37

Gambar 1. 1 Data Jumlah Pendapatan Daerah Kota Surabaya Tahun 2024 (Per Bulan Juni)

Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan

(<https://djpk.kemenkeu.go.id/portal/data/apbd?tahun=2022&provinsi=13&pemda=3>

Diakses pada tanggal 19 Juni 2024)

Tabel 1. 1 Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya Berdasarkan Pajak Reklame Tahun 2024 (Januari-April)

Bulan	Jumlah PAD Dari Pendapatan Pajak Reklame
Januari	Rp. 308 juta
Februari	Rp.311 juta
Maret	Rp.839 juta
April	Rp.618 juta
Total	Rp. 2 Miliar 76 juta

Sumber : Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya, 2023

Sebagaimana tergambar pada gambar di atas, hasil pengelolaan kekayaan daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan penerimaan lain yang sah merupakan sumber PAD. Pendapatan yang dihasilkan dari reklame itu sendiri dihasilkan dari pajak periklanan atau reklame yang merupakan salah satu komponen pajak daerah.

Pengertian dari reklame yaitu media promosi dibidang barang dan jasa yang dirancang untuk dapat menarik orang untuk membeli atau memperhatikan barang atau produk tertentu (Sesung & Shinta, 2020). Di Surabaya, penggunaan reklame ini tentu semakin banyak digunakan seiring dengan berjalannya waktu. Hal tersebut dikarena semakin banyaknya produk baik dari dalam maupun dari luar negeri yang muncul dan berkembang di Surabaya. Reklame ini juga semakin banyak digunakan oleh instansi pemerintahan atau lembaga sosial sebagai media dalam memberikan informasi, pemberitahuan, himbauan, serta ajakan kepada masyarakat.

Terdapat beberapa macam bentuk reklame , salah satunya reklame permanen yaitu reklame luar ruang yang mempunyai kategori yaitu reklame dengan luas sampai dengan $8m^2$ (delapan meter persegi); reklame dengan luas melebihi $8m^2$ (delapan meter persegi); papan reklame berjalan; dan reklame Megatron. Penempatan reklame permanen luar ruangan ini memberikan dampak yang besar terhadap kehidupan di perkotaan, hal ini dikarenakan reklame permanen seringkali terletak di jalan utama yang memiliki banyak keuntungan, seperti lokasi yang strategis, kemudahan akses, banyak diadakanya kegiatan, fasilitas yang lengkap, serta kesiapan ekonomi dan infrastruktur. Namun pemasangan atau pemeliharaan reklame tersebut harus tepat dengan keteraturan pemasangannya agar keindahan dan tata letaknya tetap terjaga (Suryani et al., 2021). Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Ketua Panitia Khusus (Pansus) Raperda Penyelenggaraan Reklame, Arif Fathoni yang dikutip oleh jawapos.com yaitu :

“Dalam Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) mengenai penyelenggaraan reklame memiliki dua tujuan, yaitu untuk dapat mengatur estetika kota dan untuk dapat memaksimalkan potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD).”

Sumber: https://www.jawapos.com/surabaya-raja/01436872/raperda_reklame-untuk-aturn-estetika-kota-surabaya-plus-maksimaln-pad diakses pada 8 Oktober 2023, pukul 12.30.

Untuk dapat tetap menjaga estetika dan keindahan dari penyelenggaraan reklame permanen di Kota Surabaya ini, maka dari pihak pemerintah Kota Surabaya perlu untuk membuat sebuah kebijakan untuk dapat mengatur dalam penataan reklame. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Surabaya telah menciptakan kebijakan terkait penataan reklame tersebut dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2019 Mengenai Penyelenggaraan Reklame. Pada Peraturan Daerah tersebut dijelaskan mengenai ketentuan dalam penyelenggaraan reklame permanen, yaitu pada Bagian Ketiga Pasal 8 yang meliputi :

1. Penyelenggaraan reklame permanen sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (3) wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut :
 - a. Memakai lampu dengan intensitas cahaya yang tidak menyilaukan pengguna jalan;
 - b. Instalasi listrik harus memenuhi persyaratan teknis dengan cara yang tidak membahayakan keselamatan;
 - c. Reklame beserta konstruksinya tidak diperbolehkan melewati atap bangunan;
 - d. Reklame tidak boleh melebihi garis pagar;
 - e. Reklame dapat dipasang di bangunan jika bidang reklame tidak melebihi pagar;
 - f. Reklame di atas bangunan tidak boleh melebihi area atap tempat reklame tersebut;
 - g. Reklame harus dibuat dari bahan yang tahan lama dan memenuhi standar bahan bangunan Indonesia;
 - h. Menggunakan dua atau lebih tiang konstruksi bagi reklame dengan luas bidang paling sedikit $30 m^2$;

- i. Reklame permanen megatron harus direkomendasikan oleh perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan perhubungan pemerintah;
- j. Kaki konstruksi tidak boleh berada di saluran air, sungai atau badan jalan.

Adanya Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2019 tersebut diharapkan dapat mengatur penataan reklame permanen yang berada di Kota Surabaya dengan tujuan agar dapat menjaga estetika kota, keamanan dan keselamatan masyarakat serta mengatur titik reklame permanen pada tempat yang tepat untuk memberikan pesan yang lebih efektif.

Reklame permanen ini terdapat di beberapa jalan atau kawasan di Kota Surabaya. Terdapat beberapa kawasan atau jalan yang merupakan kawasan dengan tingkat kestrategisan yang sangat tinggi dalam penyelenggaraan reklame, diantaranya yaitu Jalan Gubernur Suryo, Jalan Yos Sudarso, Jalan Pemuda, Jalan Panglima Sudirman, Jalan Basuki Rahmat, Jalan Embong Malang, Jalan Blauran, Jalan Praban, Jalan Tunjungan, serta Jalan HR Mohammad. Dari sekian banyak jalan tersebut Jalan Basuki Rahmat merupakan jalan dengan jumlah penyelenggaraan reklame permanen terbanyak. Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel dibawah ini :

Tabel 1. 2 Jumlah Reklame Permanen di Jalan/Kawasan Dengan Tingkat Kestrategisan Yang Tinggi di Kota Surabaya

No.	Nama Jalan	Jumlah Reklame Permanen
1.	Jalan Gubernur Suryo	256
2.	Jalan Yos Sudarso	187
3.	Jalan Pemuda	165
4.	Jalan Panglima Sudirman	205
5.	Jalan Basuki Rahmat	296
6.	Jalan Embong Malang	234
7.	Jalan Blauran	190

8.	Jalan Praban	192
9.	Jalan Tunjungan	182
10.	Jalan HR Mohammad	243

Sumber : Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya, 2024

Jalan Raya Basuki Rahmat merupakan jalan yang terletak di Kecamatan Tegalsari, Surabaya Pusat. Kawasan Jalan Basuki Rahmat ini terdiri dari kawasan perkantoran, pusat perbelanjaan, perhotelan, restoran, dan bisnis lainnya yang tentunya menjadi keuntungan bagi para penyelenggara reklame untuk mendirikan reklame permanen di jalan tersebut.

Namun pada kenyataannya masih terdapat beberapa pelanggaran dalam pemasangan reklame permanen di sepanjang jalan dan bangunan yang ada di Kota Surabaya, khususnya di Jalan Basuki Rahmat. Seperti yang dijelaskan dalam (Sesung & Shinta, 2020) salah satu contoh dari pelanggaran dalam penyelenggaraan reklame yaitu terdapat sejumlah reklame permanen yang berdiri tanpa izin, serta terdapat individu atau perusahaan yang masih belum atau telat dalam membayar pajak reklame. Hal ini sebagaimana yang disampaikan melalui wawancara pendahuluan dengan Bapak Bagus Tirta Prawita, S.H. selaku Ketua Tim Penyelidikan dan Penyidikan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya:

“ Bentuk pelanggaran reklame permanen di Kota Surabaya memiliki 2 tipe pelanggaran, yang pertama yaitu pelanggaran izin bangunannya, hal tersebut dikarenakan dalam pemasangan reklame permanen bangunan yang digunakan dalam pemasangan reklame harus terdapat izin IMB (Izin Mendirikan Bangunan). Sedangkan yang kedua yaitu reklame permanen tersebut tidak memiliki SIPR (Surat Izin Penyelenggara Reklame) .”

Sumber : Wawancara pada hari Selasa, 31 Oktober 2023, pukul 11.00 WIB.

Berdasarkan pernyataan diatas dapat dibuktikan dengan adanya data rekap pelanggaran reklame tahun 2023 (Januari-Oktober) yang diberikan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya yaitu pada tabel dibawah ini :

Tabel 1. 3 Daftar Rekap Pelanggaran Reklame Tahun 2023 (Januari-Oktober)

No.	Jenis Pelanggaran	Ukuran Reklame		Keterangan
		Reklame dibawah 8 m ²	Reklame diatas 8 m ²	
1.	Reklame sudah terbongkar	33	-	
2.	Reklame tidak berizin	7	-	Bantuan penertiban dari Badan Pendapatan Daerah dalam prosesnya penyelenggara reklame mengurus izin sehingga tidak jadi dilakukan pembongkaran
3.	Reklame sudah dibongkar oleh wajib pajak	5	-	
4.	Surat Bantib dikembalikan karena belum ada SK silang	2	-	Dikembalikan karena berkas Bantuan Penertiban belum lengkap tanpa adanya SK Silang
5.	Sudah Bantib, belum ditertibkan karena dilokasi belum ada tanda silang	74	-	Dikembalikan karena dilokasi belum diberi tanda silang oleh Badan Pendapatan Daerah
Jumlah		121		

Sumber : Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya, 2023

Sejumlah pelanggaran dalam pemasangan reklame tersebut tentu akan menyebabkan terganggunya estetika dan keteraturan kota, serta dapat mengakibatkan pemasukan dari PAD akan menurun. Hal tersebut disebabkan masih terdapat beberapa penyelenggara reklame permanen yang masih belum paham dan sadar mengenai regulasi atau peraturan dalam penyelenggaraan reklame, meskipun sudah banyak dari para penyelenggara reklame yang merespon dengan positif serta paham mengenai regulasi atau peraturan dalam penyelenggaraan reklame . Untuk di Jalan Basuki Rahmat terdapat beberapa bentuk pelanggaran dalam pendirian reklame permanen menurut hasil observasi awal dari peneliti. Bentuk pelanggaran tersebut seperti terdapat beberapa papan reklame yang menempel tanpa penerangan dan lain sebagainya.

Untuk dapat mencegah dan mengantisipasi adanya pelanggaran penyelenggaraan reklame permanen diatas, dari Pemerintah Kota Surabaya melalui instansi yang terlibat atau bertanggung jawab terhadap kebijakan penataan reklame permanen di Kota Surabaya seperti Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya, Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya, serta dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya dengan dibantu oleh instansi yang lain saling bekerjasama dan membuat strategi dalam menjalankan dan mensukseskan kebijakan penataan reklame permanen ini. Kerjasama yang dilakukan seperti dari Bapenda yang bertugas dalam memberikan pertimbangan tentang perpajakan, jaminan bongkar, dan materi reklame; DPRKPP yang memberikan pertimbangan tentang letak lokasi penyelenggaraan reklame, perhitungan kekuatan

konstruksi reklame dan estetika perkotaan; serta dari Satpol PP yang membantu dalam penertiban reklame permanen seperti melakukan pencopotan atau pemotongan reklame permanen yang melanggar. Dengan adanya kerjasama antar instansi tersebut diharapkan dapat menjaga ketertiban dari pendirian reklame permanen, dapat menjaga keindahan dan estetika kota, dapat menjaga keamanan bagi masyarakat umum, serta dapat menambah penghasilan (PAD) bagi Kota Surabaya dari pajak reklame permanen itu sendiri.

Peneliti tertarik untuk meneliti tentang Implementasi Kebijakan Penataan Reklame Permanen di Jalan Basuki Rahmat Kota Surabaya ini dengan menggunakan teori Implementasi Kebijakan dari Merilee S. Grindle. Penggunaan teori tersebut dikarenakan dapat digunakan untuk membantu peneliti dalam memahami implementasi kebijakan publik. Pada teori ini dikemukakan bahwa keberhasilan dari implementasi dipengaruhi oleh dua faktor yaitu Isi Kebijakan dan Lingkungan Implementasi. Pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat berdasarkan dua hal yaitu dilihat dari prosesnya yaitu apakah pelaksanaan kebijakan sudah sesuai dengan yang ditentukan serta dilihat dari lingkungan implementasi, yaitu dengan memperhatikan kepatuhan dan daya tanggap dari para pelaksana kebijakan.

Tempat penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Penataan Reklame Permanen Di Jalan Basuki Rahmat Kota Surabaya dipilih oleh peneliti karena Jalan Basuki Rahmat adalah salah satu jalan di Pusat Kota Surabaya, yang termasuk kawasan padat seperti perkantoran, pusat perbelanjaan, perhotelan, dan pusat kuliner. Selain itu, Jalan Basuki Rahmat juga merupakan kawasan yang ditetapkan

sebagai dasar dalam mendirikan Izin Penyelenggaraan Reklame. Berdasarkan penjelasan diatas, maka peneliti berpendapat perlu adanya kajian lebih lanjut untuk dapat mengetahui, menganalisis, serta dapat mendeskripsikan mengenai Implementasi Kebijakan Penataan Reklame Permanen Di Jalan Basuki Rahmat Kota Surabaya. Dan juga agar dapat mengetahui permasalahan mengenai implementasi dari kebijakan penataan reklame ini agar nantinya terdapat ide guna meningkatkan kualitas implementasi dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk dapat melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Penataan Reklame Permanen Di Jalan Basuki Rahmat Kota Surabaya”**.

1.2. Rumusan Masalah

Peneliti merumuskan topik kajian berdasarkan uraian yang telah diberikan sebelumnya, yaitu “Bagaimana implementasi kebijakan penataan reklame permanen di Jalan Basuki Rahmat Kota Surabaya?.”

1.3. Tujuan Penelitian

Dengan menggunakan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebelumnya sebagai pedoman, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan, serta menilai kebijakan penataan periklanan permanen yang ada di Jalan Basuki Rahmat Kota Surabaya.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini berpotensi menghasilkan pengetahuan lanjutan, khususnya terkait strategi pemerintah Kota Surabaya dalam merancang reklame permanen. Selain itu, penelitian ini juga diyakini dapat menjadi landasan bagi penelitian-

penelitian lainnya.

Manfaat Praktis

Diharapkan pada penelitian ini dapat memberikan manfaat praktis sebagai berikut :

1. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur
 - a. Penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi untuk memperluas pengetahuan, serta bermanfaat sebagai bantuan instruksional dan sarana perbandingan dengan penelitian lain di bidang terkait.
 - b. Temuan penelitian ini dapat menjadi dasar penelitian tambahan pada program studi Administrasi Publik.
2. Bagi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya, Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya, dan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan manfaat bagi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya, Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya, dan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya mengenai implementasi dari kebijakan penataan reklame permanen di Jalan Basuki Rahmat Kota Surabaya.

3. Bagi Mahasiswa

Sebagai bagian dari program studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UPN “Veteran” Jawa Timur, Studi ini diharapkan dapat membantu mahasiswa dalam mengkaji ulang teori dan doktrin yang telah mereka temui selama studi mereka serta menjadi panduan untuk menerapkan gelar sarjana.