

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Upaya Pemerintah dalam Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Hukum Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Arif, selaku PNS pada Kantor Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta,¹ diperoleh keterangan bahwa upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menangani pendirian reklame yang didirikan tanpa memiliki izin pemasangan adalah bagi yang tidak memiliki izin itu merupakan kewenangan Satpol PP, jadi berawal tahun 2014, 2015, 2016 sudah ada kewenangannya, kalau obyek tidak memiliki izin menjadi kewenangan Satpol PP sedang kalau pengawasan obyek yang mempunyai izin ada di dinas atau instansi yang mengeluarkan izin, jadi kalau yang belum mempunyai izin kewenang untuk menindak di ada pada Satpol PP.

Menurut Bapak Arif, selaku PNS pada Kantor Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta,² sudah ada penempatan tertentu untuk pemasangan reklame di kawasan Kota Yogyakarta, yakni terdapat di Perda Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame sudah ada titik yang bisa didirikan reklame. Sebelum memulai izin mereka harus mempunyai SKKTR (Surat Ketetapan Kewenangan Terhadap Reklame) disitu sudah disebutkan bahwa tempat tersebut bisa atau tidak untuk dipasang reklame, karena ada jumlah minimal reklame, misalnya di persimpangan itu di setiap pojok itu minimal ada satu. Dalam hal ini juga sudah ada peraturannya di perda dan sudah ada ketentuannya, nanti setelah di titik persimpangan itu boleh memasang lagi pada jarak 50 meter 50 meter ada aturannya, jadi boleh atau tidaknya pemasangan reklame tersebut dituangkan di

¹ Wawancara dengan Bapak Arif, bagian Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta, pada tanggal 16 Mei 2017

² Wawancara dengan Bapak Arif, bagian Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta, pada tanggal 16 Mei 2017

SKKTR. Jadi sebelum memohon izin itu sudah ada SKKTR, karena itu bukti bahwa disitu masih boleh atau tidak dilakukan pemasangan reklame.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Arif, selaku PNS pada Kantor Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta,³ diperoleh keterangan bahwa setiap penyelenggaraan reklame harus memperhatikan racangan bangunan reklame tersebut. Hal tersebut diaturan juga sudah ada penempatannya seperti apa atau bentuknya seperti apa, harus ada ornamen-ornamennya seperti di Jogja sudah ada ornamen-ornamennya itu yang dimasukkan disitu, kalau dari segi penempatannya ada, misalnya dari titiknya atau trotoar mundur satu meter misalnya, dan terus tidak boleh di atas badan jalan misalnya, disitu ada peraturannya. Jadi ada ketentuan yang mengatur itu untuk penempatan.

Menurut Bapak Arif, selaku PNS pada Kantor Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta,⁴ mengenai pengaturan kawasan yang dapat dipasang reklame dan kawasan yang tidak dapat dipasang reklame di Kota Yogyakarta, untuk kawasan yang dapat dipasang reklame yaitu kawasan yang tidak berada di jalur hijau dan pada papan-papan yang sudah disediakan. Karena ada rekomendasi dari BLH agar reklame yang dipasang tidak mengganggu tanaman yang ada. Sebaliknya kawasan yang tidak dapat dipasang reklame yaitu daerah yang merupakan taman atau merupakan jalur hijau.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Arif, selaku PNS pada Kantor Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta,⁵ diperoleh keterangan bahwa pelaksanaan pemberian sanksi terhadap penyimpangan penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta adalah sanksi-sanksi administrasi sudah diterapkan pada pelanggaran penyelenggaraan reklame berupa pencabutan izin reklame dan sanksi denda terhadap penyelenggara

³ Wawancara dengan Bapak Arif, bagian Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta, pada tanggal 16 Mei 2017

⁴ Wawancara dengan Bapak Arif, bagian Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta, pada tanggal 16 Mei 2017

⁵ Wawancara dengan Bapak Arif, bagian Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta, pada tanggal 16 Mei 2017

reklame yang melakukan pelanggaran izin reklame. Penerapan sanksi jika terjadi kesalahan dalam proses penyelenggaraan reklame terhadap pemohon dan Pemerintah Kota Yogyakarta apabila dikemudian hari terdapat pelanggaran yang dilakukan oleh staf Kantor Perizinan Reklame Kota Yogyakarta semisal ada kesalahan prosedur (*dismissal procedure*) atau administrasi dalam pemberian izin penyelenggaraan reklame, maka Kantor Perizina Reklame akan memberikan sanksi disiplin PNS terhadap staf tersebut. Apabila penyelenggara reklame melakukan pelanggaran, maka izin penyelenggaraan reklame akan dicabut dan dikenakan tindak pidana ringan.

Permasalahan pemasangan reklame yang bersifat insidentil atau musiman berupa pamflet, baliho, spanduk, umbul-umbul, poster, balon udara dan stiker yang sering ditertibkan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

Tabel 4.1.

**Data Jenis Pelanggaran Reklame Insidentil/Musiman Yang Sering
Ditertibkan**

No	Jenis Pelanggaran	Data Lapangan
1	Salah pasang Reklame	Dilakukan eksekusi berupa pengambilan reklame dan disimpan oleh pihak Satpol PP, sambil menunggu konfirmasi dari pemasang reklame untuk mengambil dan memasang reklame tersebut di tempat yang telah ditentukan sesuai dengan izin yang didapatnya
2	Izin Reklame habis (<i>expired</i>)	Dilakukan penertiban berupa penyitaan dan memusnahkan hasil penyitaan tersebut 30 hari setelah penyitaan
3	Reklame tanpa memiliki izin (ilegal)	Dilakukan penyitaan dan langsung dimusnahkan setelah operasi atau patrol digelar

Sumber : Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kota Yogyakarta, 2017

Apabila dilihat dari jenis pelanggaran pemasangan reklame yang bersifat insidentil atau musiman, yang berupa pamflet, baliho, spanduk, umbul-umbul, poster, balon udara dan stiker, maka dapat disimpulkan secara garis besar dan yang paling sering melakukan pelanggaran ada tiga jenis pelanggaran, yaitu: salah pasang reklame, izin reklame habis (*expired*), dan reklame yang tidak memiliki izin (ilegal).

Pelanggaran salah pasang reklame biasanya ditemukan terpasang di dalam wilayah yang tidak sesuai dengan izin yang diajukan dalam surat permohonan pemasangan iklan. Terjadi pula salah pasang dalam wilayah administratif yang berbeda, contoh:

1. Memasang reklame di trotoar maupun dinding-dinding rumah pinggir jalan yang bukan menjadi tempat yang diizinkan untuk memasang reklame.
2. Mengajukan permohonan izin pemasangan reklame di Pemerintah Kabupaten Bantul, akan tetapi reklame tersebut terpasang di wilayah administratif Pemerintah Kota Yogyakarta.

Pelanggaran mengenai telah habisnya masa izin reklame tersebut juga menjadi polemik tersendiri bagi Satuan Polisi Pamong Praja. Hal ini dikarenakan pemohon pengajuan pemasangan iklan seolah acuh atau mengabaikan masa berlaku reklame yang telah habis. Apabila telah lewat masa berlaku reklame tersebut, maka secara materiil Pemerintah Kota Yogyakarta akan menderita kerugian, karena sebenarnya tempat tersebut dapat diisi dengan reklame baru. Di sisi lain akan menguntungkan pihak pemasang reklame karena terpasang lebih lama dari waktu yang telah ditentukan. Oleh karena itu, perlu penanganan intensif dari Satuan Polisi Pamong Praja sebagai aparat penegak hukum. Penanganan intensif tersebut dapat berupa tindakan represif, yakni penertiban atau eksekusi secara langsung reklame-reklame yang dianggap telah lewat masa berlakunya (*expired*).

Pelanggaran mengenai reklame yang tidak memiliki izin atau ilegal merupakan suatu bentuk pelanggaran serius yang tidak bisa ditawar-tawar lagi legalitasnya. Dalam hal ini Satuan Polisi Pamong Praja sudah selayaknya langsung mengambil tindakan atau menertibkan reklame tersebut karena merugikan Pemerintah Kota Yogyakarta, dan di sisi lain menguntungkan pihak pemasangan reklame.

Pelanggaran reklame tetap yang mempunyai ukuran besar pun juga terjadi di wilayah administratif Kota Yogyakarta. Reklame biasanya dapat berupa reklame bando jalan, *display board*, *billboard*, reklame jembatan penyeberangan orang, reklame pagar pengaman *flyover* (jalan layang), reklame *shop panel*, reklame *flag chain*, reklame primatek, reklame *bus shelter* dan reklame *megatron/videotron*. Jenis pelanggaran yang biasanya terjadi dan menjadi suatu problematika tersendiri bagi Pemerintah Kota Yogyakarta serta tindakan-tindakan penertiban yang diambil oleh Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

Tabel 4.2.

Data Jenis Pelanggaran Reklame Berukuran Besar Yang Sering Ditertibkan

No	Jenis Pelanggaran	Data Lapangan
1	Tidak ada izinnnya	Pihak Satuan Polisi Pamong Praja langsung mengambil tindakan represif dengan cara menyita reklame yang benar-benar secara nyata tidak mempunyai izin atau ilegal dan memusnahkannya
2	Salah Tempat	Satuan Polisi Pamong Praja menyita reklame yang salah tempat, dan akan dimusnahkan 1 bulan kemudian apabila pihak pemasang reklame tidak memberikan konfirmasi

Sumber : Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kota Yogyakarta, 2017

Pelanggaran reklame dengan ukuran yang besar berupa: reklame bando jalan, *display board*, *billboard*, reklame jembatan penyeberangan orang, reklame pagar

pengaman *fly over* (jalan layang), reklame *shop panel*, reklame *flag chain*, reklame *prismatek*, reklame *bus shelter* dan reklame *megatron/videotron*, memerlukan penanganan khusus. Penertiban yang dilaksanakan Satuan Polisi Pamong Praja tidak mudah, dengan ukuran iklan yang besar dan terletak di wilayah yang ramai penduduk atau jalan raya dengan kepadatan lalu lintas tinggi, membutuhkan suatu peralatan khusus dan tenaga ekstra untuk menertibkannya. Unsur keselamatan dalam pembongkaran reklame yang berukuran besar tentu saja menjadi perhatian penting dan serius. Bukan hanya bagi pihak Satuan Polisi Pamong Praja semata, melainkan juga dengan keselamatan para pekerja yang melakukan aktivitas pembongkaran reklame serta masyarakat sekitar atau pengguna jalan bagi reklame yang berada di jalan raya.

Banyaknya pelanggaran reklame yang terjadi terutama reklame-reklame insidentil, membuat tidak terdatanya para pelanggar reklame tersebut. Hingga saat ini untuk pelanggaran reklame insidentil hanya sebatas ditertibkan dengan jumlah per hari yang banyak. Hal ini membuat seakan Satuan Polisi Pamong Praja berburu reklame-reklame yang dianggap melanggar tanpa dapat membuat efek jera terhadap para pelanggar reklame itu sendiri.

Sanksi adalah hukuman yang dijatuhkan kepada seseorang yang melanggar hukum. Hal ini merupakan bentuk perwujudan yang paling jelas dari kekuasaan negara dalam pelaksanaan kewajibannya untuk memaksakan ditaatinya hukum. Sedangkan sanksi dalam hukum administrasi adalah alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma hukum administrasi negara.⁶

⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 234

Berdasarkan definisi ini tampak ada empat unsur sanksi dalam hukum administrasi negara, yaitu alat kekuasaan (*machtmiddelen*), bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*), digunakan oleh pemerintah (*overhead*), sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op niet naleving*).

Di tinjau dari segi sasarannya, dalam hukum administrasi dikenal dua jenis sanksi, yaitu sanksi reparatoir (*reparatoire sancties*) dan sanksi punitive (*punitive sancties*). Sanksi reparatoir diartikan sebagai sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legal situatie*), dengan kata lain mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran. Sedangkan sanksi punitive adalah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman (*straffen*) pada seseorang. Contoh dari sanksi *reparatoir* adalah paksaan pemerintah (*bestuurdwang*) dan pengenaan uang paksa (*dwangsom*), sedangkan contoh dari sanksi punitive adalah pengenaan denda administrasi (*bestuurboete*).⁷

Di samping dua jenis sanksi ini, ada sanksi lain yang oleh JBJM ten Berge disebut sebagai sanksi regresif (*regressieve sancties*), yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan. Sanksi ini ditujukan pada keadaan hukum semula, sebelum diterbitkannya ketetapan. Contoh dari sanksi regresif adalah penarikan, perubahan, dan penundaan suatu ketetapan (*de intrekking, de wijziging, of de schorsing van een beschikking*). Ditinjau dari segi tujuan diterapkannya sanksi, sanksi regresif ini sebenarnya tidak begitu berbeda dengan sanksi reparatoir. Bedanya hanya terletak pada lingkup dikenakannya sanksi tersebut, sanksi reparatoir dikenakan terhadap pelanggaran norma hukum administrasi

⁷ *Ibid*, hlm. 235-236

secara umum, sedangkan sanksi regresif hanya dikenakan terhadap pelanggaran ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam ketetapan.⁸

Menurut Philipus M. Hadjon⁹, penerapan sanksi secara bersama-sama antara hukum administrasi dengan hukum lainnya dapat terjadi, yakni kumulasi internal dan kumulasi eksternal. Kumulasi eksternal merupakan penerapan sanksi administrasi secara bersama-sama dengan sanksi lain, seperti sanksi pidana atau sanksi perdata. Khusus untuk sanksi perdata, pemerintah dapat menggunakannya dalam kapasitasnya sebagai badan hukum untuk mempertahankan hak-hak keperdataannya. Sanksi pidana dapat diterapkan bersama-sama dengan sanksi administrasi, artinya tidak diterapkan prinsip *ne bis in idem* (secara harfiah, tidak dua kali mengenai hal yang sama, mengenai perkara yang sama tidak boleh disidangkan untuk kedua kalinya) dalam hukum administrasi karena antara sanksi administrasi dengan sanksi pidana ada perbedaan sifat dan tujuan.

Ada tiga perbedaan antara sanksi administrasi dengan sanksi pidana. Dalam sanksi administrasi, sasaran penerapannya ditujukan pada perbuatan, sedangkan dalam pidana ditujukan pada pelaku. Sifat sanksi administrasi adalah *reparatoir condemnatoir* yaitu pemulihan kembali pada keadaan semula dan memberikan hukuman, sanksi pidana bersifat *condemnatoir*. Prosedur sanksi administrasi dilakukan secara langsung oleh pemerintah, tanpa melalui peradilan. Prosedur penerapan sanksi pidana harus melalui proses peradilan. Adapun kumulasi internal merupakan penerapan dua atau lebih sanksi administrasi secara bersama-sama, misalnya penghentian pelayanan administrasi dan/atau pencabutan izin dan/atau pengenaan denda.

⁸ *Ibid*, hlm. 236

⁹ Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Tulisan dalam buku, *Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, B. Arief Sidarta et.al (Editors), Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 25

Penyelenggaraan reklame disamping menyangkut kegiatan perekonomian juga erat kaitannya dengan tata ruang kota khususnya dari segi ketertiban, keindahan, kenyamanan dan kerapian serta kesusilaan. Sesuai dengan motto "Yogyakarta Berhati Nyaman" maka penyelenggaraan reklame di Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta harus sesuai dengan tata nilai kehidupan lahir maupun batin masyarakat Yogyakarta yang dijiwai oleh slogan (sesanti) Mangayu Hayuning Bawana, yaitu cita-cita untuk menyempurnakan tata nilai kehidupan masyarakat.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame secara garis besar mengatur tentang hak dan kewajiban penyelenggara reklame agar dalam pelaksanaannya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan dan ketertiban umum. Hal-hal teknis tidak diatur di dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame tetapi diatur oleh Kepala Daerah sebagai aturan pelaksanaannya yang disesuaikan dengan perkembangan dan dinamika masyarakat.

Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame tidak dapat dipisahkan dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta tentang Pajak Reklame, karena keduanya saling mendukung dan melengkapi dalam rangka pengaturan penyelenggaraan reklame di Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta.

Dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame tidak disebutkan mengenai definisi dari sanksi. Dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame hanya disebutkan jenis sanksi yang diberikan apabila terjadi pelanggaran dalam penyelenggaraan reklame.

Menurut ketentuan Pasal 18 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame dinyatakan bahwa:

- (1) Penyelenggara 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 penyelenggaraan reklame; dan/atau
 - d. pembongkaran reklame.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian sanksi administrasi diatur dengan Peraturan Walikota

Sedangkan menurut Pasal 19 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame, menyatakan bahwa:

- (1) Pelanggaran terhadap penyelenggaraan reklame sebagaimana dimaksud 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).
- (2) Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.
- (3) Denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) masuk ke Kas Daerah.

Di Indonesia, secara umum dikenal sekurang-kurangnya tiga jenis sanksi hukum, yaitu:

1. Sanksi hukum pidana
2. Sanksi hukum perdata
3. Sanksi hukum administrasi

Dalam hukum pidana, sanksi hukum disebut hukuman. Menurut R. Soesilo,¹⁰ hukuman adalah:

Suatu perasaan tidak enak (sengsara) yang dijatuhkan oleh hakim dengan vonis kepada orang yang telah melanggar undang-undang hukum pidana”

¹⁰ R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal demi Pasal*, Politeia, Bogor, 1988, hlm. 126

Hukuman sendiri diatur dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

(KUHP), yaitu:

1. Hukuman pokok, yang terbagi menjadi:
 - a. hukuman mati
 - b. hukuman penjara
 - c. hukuman kurungan
 - d. hukuman denda
2. Hukuman-hukuman tambahan, yang terbagi menjadi:
 - a. pencabutan beberapa hak yang tertentu
 - b. perampasan barang yang tertentu
 - c. pengumuman keputusan hakim

Dalam hukum perdata, putusan yang dijatuhkan oleh hakim dapat berupa:

1. putusan *condemnatoir* yakni putusan yang bersifat menghukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi prestasi (kewajibannya). Contoh: salah satu pihak dihukum untuk membayar kerugian, pihak yang kalah dihukum untuk membayar biaya perkara
2. putusan *declaratoir* yakni putusan yang amarnya menciptakan suatu keadaan yang sah menurut hukum. Putusan ini hanya bersifat menerangkan dan menegaskan suatu keadaan hukum semata-mata. Contoh: putusan yang menyatakan bahwa penggugat sebagai pemilik yang sah atas tanah sengketa
3. putusan *constitutif* yakni putusan yang menghilangkan suatu keadaan hukum dan menciptakan keadaan hukum baru. Contoh: putusan yang memutuskan suatu ikatan perkawinan.

Jadi, dalam hukum perdata, bentuk sanksi hukumnya dapat berupa:

1. kewajiban untuk memenuhi prestasi (kewajiban)
2. hilangnya suatu keadaan hukum, yang diikuti dengan terciptanya suatu keadaan hukum baru

Sedangkan untuk sanksi administrasi/administratif, adalah sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif. Dalam rangka penegakan hukum Perda, Pemerintah Daerah dapat menerapkan beberapa macam sanksi administrasi di antaranya adalah paksaan pemerintah (*bestuurdwang*), penarikan kembali atau pencabutan keputusan, pengenaan uang paksa (*dwangsom*), denda administratif (*administratieve boete*), penghentian produksi, penutupan tempat usaha, dan lain-lain.

1. Paksaan Pemerintah

Sanksi dalam bentuk paksaan pemerintahan ini memiliki dasar-dasar, prosedur, dan mekanisme yang sama, baik dalam peraturan perundang-undangan umum maupun peraturan daerah. dalam Undang-Undang Hukum Administrasi Belanda, paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*) diartikan sebagai tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan paksaan pemerintahan (*bestuursdwang bevoegheid*) dapat dijelaskan sebagai kewenangan organ pemerintahan untuk melakukan tindakan nyata mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma hukum, karena kewajiban yang muncul dari norma itu tidak dijalankan.¹¹

Paksaan pemerintahan itu dilaksanakan sebagai reaksi dari pemerintah atas pelanggaran norma hukum yang dilakukan warga negara. Paksaan pemerintahan dapat dilihat sebagai suatu bentuk eksekusi nyata, dalam arti langsung dilaksanakan

¹¹ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 151

tanpa perantaraan hakim. Unsur-unsur paksaan pemerintahan adalah sebagai berikut:¹²

- a. Berkaitan dengan pengakhiran situasi yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang
- b. Menyangkut kewenangan mandiri pemerintahan, artinya tidak dibutuhkan putusan hakim terlebih dahulu
- c. Pemerintah boleh menentukan sendiri apakah sebagai sanksi atas pelanggaran akan diterapkan paksaan pemerintahan ataukah tidak
- d. Penerapan paksaan pemerintahan dapat dilakukan atas biaya si pelanggar
- e. Pelaksanaan paksaan pemerintahan harus didahului dengan surat peringatan.

Peringatan tertulis mengenai pelaksanaan paksaan pemerintahan diwujudkan dalam bentuk keputusan yang secara umum berisi:¹³

- a. Uraian jelas mengenai keadaan atau perbuatan nyata yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan
- b. Menunjukkan secara jelas peraturan perundang-undangan mana yang dilanggar
- c. Mencantumkan alasan atau pertimbangan sebab-sebab diterapkannya paksaan pemerintahan
- d. Uraian jelas mengenai beban biaya diterapkannya paksaan pemerintahan
- e. Jangka waktu harus diberikan kepada yang bersangkutan untuk melaksanakan beban itu
- f. Ketentuan mengenai batas permulaan dan akhir pembayaran dari pelanggar itu harus diberikan.

Kewenangan untuk menerapkan paksaan pemerintahan ini melekat pada kekuasaan eksekutif baik di tingkat pusat maupun daerah. Oleh karena itu, umumnya

¹² Philippus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya, Yuridika, 1993, hlm. 76-77

¹³ Ridwan, 2009, *Op. Cit*, hlm. 152

kewenangan paksaan pemerintahan ini tidak dicantumkan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan atau dalam Perda. Pada umumnya, yang dicantumkan secara eksplisit adalah pembebanan biaya pelaksanaan paksaan pemerintahan.

Pasal 238 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa “Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan biaya paksaan penegakan hukum dalam ketentuan ini merupakan sanksi tambahan dalam bentuk pembebanan biaya kepada pelanggar Perda di luar ketentuan yang diatur dalam ketentuan pidana.

Paksaan pemerintahan ini dapat berupa membongkar bangunan yang tidak memiliki izin atau melanggar persyaratan izin, menurunkan papan reklame, menyingkirkan pedagang kaki lima (PKL) yang melanggar dan lain-lain. Hanya saja, perlu diketahui bahwa paksaan pemerintahan ini merupakan kewenangan bukan kewajiban. Secara yuridis, ada perbedaan antara kewenangan dengan kewajiban. Kewenangan mengandung makna hak dan kewajiban dalam dan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, sedangkan kewajiban hanya menunjukkan keharusan untuk mengambil tindakan hukum tertentu. Kewenangan pemerintah untuk menggunakan *bestuurdwang* merupakan kewenangan yang bersifat bebas (*vrijebevoegheid*), dalam arti pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangkan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan *bestuurdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi lainnya.

Kebebasan pemerintah untuk menggunakan wewenang paksaan pemerintahan ini dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang layak, seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum dan sebagainya. Di samping itu, ketika pemerintah menghadapi suatu kasus pelanggaran kaidah hukum administrasi negara,

misalnya pelanggaran ketentuan perizinan, pemerintah harus menggunakan asas kecermatan, asas kepastian hukum, atau asas kebijaksanaan dengan mengkaji secara cermat apakah pelanggaran izin tersebut bersifat substansial atau tidak. Sebagai contoh dapat diperhatikan dari fakta pelanggaran berikut ini.¹⁴

a. Pelanggaran yang tidak bersifat substansial

Seseorang mendirikan rumah tinggal di daerah pemukiman, akan tetapi orang tersebut tidak memiliki izin mendirikan bangunan (IMB). Dalam hal ini, pemerintah tidak sepatutnya langsung menggunakan paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*), dengan membongkar rumah tersebut. Terhadap pelanggaran yang tidak bersifat substansial ini masih dapat dilakukan legalisasi. Pemerintah harus memerintahkan kepada orang yang bersangkutan untuk mengurus IMB. Jika orang tersebut, setelah diperintahkan dengan baik tidak juga mengurus izin, maka pemerintah dapat menerapkan *bestuurdwang*, yaitu pembongkaran.

b. Seseorang membangun rumah di kawasan industri atau seorang pengusaha membangun industri di daerah pemukiman penduduk, yang berarti mendirikan bangunan tidak sesuai dengan tata ruang atau rencana peruntukan (*bestemming*) yang telah ditetapkan pemerintah. Hal ini termasuk pelanggaran yang bersifat substansial, dan pemerintah dapat langsung menerapkan *bestuurdwang*.

2. Penarikan Kembali atau Pencabutan Keputusan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari, Pemerintah Daerah banyak mengeluarkan keputusan terutama dalam bentuk pemberian izin dalam pelbagai bidang seperti izin usaha, izin mendirikan bangunan, izin gangguan, dan sebagainya. Secara teoretik, dikenal berbagai jenis keputusan (*beschikking*) di antaranya adalah keputusan konstitutif dan keputusan yang menguntungkan (*begunstigende*

¹⁴ *Ibid*, hlm. 155

beschikking). Keputusan konstitutif adalah keputusan melahirkan atau menghapuskan suatu hubungan hukum atau ketetapan itu menimbulkan suatu hak baru yang sebelumnya tidak dipunyai oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan itu, sedangkan keputusan yang menguntungkan adalah keputusan yang memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan itu atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada.¹⁵ Izin yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada pemohon izin itu tertuang dalam bentuk keputusan yang bersifat konstitutif dan menguntungkan. Bersifat konstitutif, karena dengan diterbitkannya keputusan itu melahirkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang sebelumnya tidak ada, dan lahirnya hak-hak bagi pemohon izin itu merupakan suatu keuntungan.

Pemerintah Daerah dapat menarik kembali atau mencabut keputusan tersebut sebagai suatu bentuk sanksi, jika pemegang izin telah memberikan informasi yang tidak benar atau tidak lengkap. Secara prosedural, pencabutan ini dilakukan dengan mengeluarkan suatu keputusan baru yang izinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi keputusan yang telah diterbitkan, yang berarti meniadakan hak-hak yang dimiliki oleh pemegang keputusan izin.

3. Uang Paksa (*Dwangsom*)

Telah disebutkan bahwa sanksi dalam bentuk paksaan pemerintahan itu merupakan kewenangan yang bersifat bebas, dalam arti pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangkan apakah menggunakan *besturrdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi lainnya. Pengenaan uang paksa biasanya ditempatkan sebagai alternatif ketika paksaan pemerintahan tidak memungkinkan untuk diterapkan atau paksaan pemerintahan jika dilaksanakan ternyata berdasarkan estimasi menimbulkan

¹⁵ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 163-165

biaya yang sangat besar dan tidak seimbang dengan pelanggaran yang terjadi. Meskipun demikian, dapat pula uang paksa ini dikenakan terhadap pelanggar norma yang ada dalam Perda, bukan sebagai alternatif dari paksaan pemerintahan.

Jika pengenaan uang paksa ini diterapkan sebagai alternatif dari paksaan pemerintahan, uang paksa hanya boleh dibebankan jika pada dasarnya paksaan pemerintahan juga dapat diterapkan. Uang paksa dibebankan oleh organ pemerintahan tanpa perantaraan hakim terlebih dahulu. Organ dapat menetapkan uang paksa menurut satuan waktu atau untuk setiap pelanggaran. Jumlah yang ditetapkan harus seimbang dengan besarnya kepentingan yang dirugikan dan pengaruh yang dituju oleh pembebanan uang paksa. Bila uang paksa telah ditetapkan, pelanggar masih diberi kesempatan untuk meniadakan pelanggaran.¹⁶

4. Denda Administrasi

Sanksi administrasi yang berbentuk denda administrasi atau disebut pula denda pemerintahan (*bestuursboete*) dapat dijelaskan sebagai pembebanan kewajiban yang dilakukan oleh pemerintah terhadap seseorang untuk membayar sejumlah uang sebagai hukuman karena melanggar peraturan. Denda pemerintahan, sebagaimana paksaan pemerintahan dan uang paksa, ditetapkan dalam keputusan. Ada kesamaan antara paksaan pemerintahan, uang paksa dan denda pemerintahan, yaitu bukan merupakan sanksi yang bersifat reparatoir (pemulihan), tetapi sanksi yang bersifat nestapa.

Setiap peraturan perundang-undangan biasanya menentukan sanksi yang berupa denda pemerintahan ini dalam salah satu pasalnya. Sanksi ini terutama diletakkan dalam penarikan pajak.¹⁷ Denda administratif ini dapat pula diterapkan untuk menambah hukuman, yang berkenaan dengan ketentuan tentang pajak dan

¹⁶ Philippus M. Hadjon, *Op. Cit*, hlm. 85

¹⁷ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 333

retribusi daerah, misalnya dengan menambah prosentase bagi mereka yang membayar tetapi melebihi waktu yang ditetapkan Peraturan Daerah.

Adapun sanksi dalam bentuk penghentian produksi dan penutupan tempat usaha, umumnya diterapkan terhadap kegiatan produksi atau usaha yang memerlukan izin. Pemerintah Daerah dapat menerapkan sanksi kepada pemegang izin produksi atau usaha yang melakukan pelanggaran terhadap pembatasan-pembatasan, syarat-syarat, atau norma-norma yang terdapat dalam Peraturan Daerah.

B. Faktor-faktor Penghambat dalam Penegakan Hukum Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Arif, selaku PNS pada Kantor Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta,¹⁸ diperoleh keterangan bahwa terdapat konsekuensi dengan disahkannya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame. Konsekuensi yang paling jelas adanya pembatasan dari jumlah reklame, karena sudah ada batasan dari jumlah titik reklame, jadi tidak terlalu banyak itu ada batasannya, kemudian yang ke 2 itu jurnalnya, jadi supaya tidak berlebihan atau semerawut, jadi konsekuensi yang paling jelas itu pengaturan atau penataan jumlah reklame, jumlah, maupun bentuknya atau penempatannya. Jadi ini tujuan Perda tersebut untuk menjaga kesehatan lingkungan. Dalam rangka penataan dan penyelenggaraan reklame di wilayah Kota Yogyakarta, maka perlu adanya pengaturan penyelenggaraan reklame yang memperhatikan aspek keterbatasan ruang publik yang tersedia, memenuhi etika, estetika, sehingga dapat tercipta keamanan dan keselarasan dengan lingkungan.

¹⁸ Wawancara dengan Bapak Arif, bagian Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta, pada tanggal 16 Mei 2017

Menurut Bapak Arif, selaku PNS pada Kantor Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta,¹⁹ bentuk pertanggungjawaban Pemerintah jika terdapat kerusakan reklame yang dapat merugikan masyarakat di sekitar wilayah didirikannya reklame tersebut adalah bahwa reklame dengan tinggi tertentu itu harus ada IMB-nya, jadi IMB konstruksinya maksimal dengan ukuran tinggi 8 meter dan di atas 8 meter itu harus ada IMBnya, jadi sudah dihitung dari kekuatan dan angin, dan apabila telah berumur 10 tahun harus dikaji ulang apakah kekuatannya masih kuat atau tidak.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Arif, selaku PNS pada Kantor Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta,²⁰ diperoleh keterangan bahwa di dalam Pasal 18 mengenai sanksi administrasi ada beberapa macam sanksi yang berupa peringatan tertulis, penghentian fungsi reklame, pencabutan izin penyelenggara reklame atau pembongkaran reklame. Kantor Perizinan Reklame hanya bertugas pada pengawasan, apakah pelaksanaan di lapangan sudah izin atau tidak, jadi kalau itu kita bandingkan izinnya dengan pasang di lapangan, jadi semuanya baik titik izinnya apakah titiknya benar-benar disitu tidak, kedua ukurannya, kemudian kontennya sesuai atau tidak, kemudian izin batas waktunya atau kadaluarsa, dan disitu kalau sudah melebihi batas waktu berarti tidak dianggap memiliki izin dan yang punya kewenangan menindak adalah Satpol PP. Kantor Perizinan Reklame sudah memulai pengawasan tapi kebetulan belum ada yang melanggar dan kita mengeluarkan surat peringatan selama 1-2 bulan belum ada yang melanggar.

Keberadaan reklame di wilayah administratif Kota Yogyakarta memang tidak dapat terelakkan, keuntungan dari pemasangan reklame pun dapat dinikmati oleh kedua belah pihak, yakni pihak pemasang iklan sebagai sarana memperkenalkan produk-produk

¹⁹ Wawancara dengan Bapak Arif, bagian Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta, pada tanggal 16 Mei 2017

²⁰ Wawancara dengan Bapak Arif, bagian Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta, pada tanggal 16 Mei 2017

dagangannya, serta keuntungan bagi pihak Pemerintah Kota sebagai pemasukkan ke kas daerah melalui Dinas Pendapatan Daerah. Keuntungan yang diperoleh oleh kedua belah pihak kadangkala berjalan tidak sesuai dengan harapan. Pelanggaran-pelanggaran pemasangan reklame pun kerap terjadi, dan tindakan penertiban pun terus dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja. Akan tetapi, semakin hari pelanggaran tersebut bertambah pula jumlahnya dan Satuan Polisi Pamong Praja pun seakan tertinggal selangkah dalam upaya penertiban pelanggaran pemasangan reklame, hal ini di tandai dengan semakin bertambahnya jumlah reklame yang ditertibkan dalam satu hari di wilayah administratif Kota Yogyakarta.

Adapun faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan penegakan hukum perizinan reklame di Kota Yogyakarta, antara lain:

1. Faktor Eksternal

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Arif, selaku PNS pada Kantor Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta,²¹ diperoleh keterangan bahwa instansi yang berwenang dan bertugas melaksanakan penegakan hukum terhadap pelanggaran penyelenggaraan reklame sebagai syarat untuk menjamin berfungsinya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame yaitu Kantor Perizinan Reklame dibantu Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta. Jadi Kantor Perizinan Reklame bertugas sebagai pengawas kemudian untuk pelanggaran-pelanggaran di lapangan dilimpahkan kepada Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta.

Menurut Bapak Arif, selaku PNS pada Kantor Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta,²², pelaksanaan penegakan hukum terhadap Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame adalah di dalam

²¹ Wawancara dengan Bapak Arif, bagian Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta, pada tanggal 16 Mei 2017

²² Wawancara dengan Bapak Arif, bagian Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta, pada tanggal 16 Mei 2017

melaksanakan penegakan hukum agar sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame, Kantor Perizinan Reklame membuat laporan yang dilimpahkan kepada Dinas Ketertiban mengenai masalah yang timbul dari pelanggaran reklame. Kemudian Dinas Ketertiban sering melakukan razia-razia reklame yang tidak memiliki izin, misalnya melanggar peraturan daerah yang ada, tentang HO atau yang lainnya. Kemudian melalui surat pemanggilan sebagai salah satu langkah yang bertujuan memberikan sosialisasi dan proses dalam memberikan hukuman yang berlaku sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam kendala pemanggilan tersebut adalah mengeluarkan Surat Keputusan Pencabutan Izin Reklame kepada Penyelenggara Reklame dan membuat surat kepada Satuan Polisi Pamong Praja terkait dengan pelanggaran izin reklame untuk dilakukan penindakan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Arif, selaku PNS pada Kantor Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta,²³ diperoleh keterangan bahwa faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pemberian sanksi terhadap penyimpangan penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta yaitu masalah pemanggilan terhadap pemohon terkait pelanggaran izin yang telah dilakukan oleh penyelenggara reklame namun tidak ditanggapi oleh penyelenggara reklame tersebut. Pelanggar bukan merupakan orang asli Yogyakarta atau pendatang yang mendirikan usaha di Yogyakarta yang pada saat terjadi pelanggaran dalam penyelenggaraan reklame tidak berada di Yogyakarta, sehingga mempersulit petugas yang berwenang memberikan sanksi.

²³ Wawancara dengan Bapak Arif, bagian Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta, pada tanggal 16 Mei 2017

Reklame-reklame liar atau tanpa ijin yang terpasang di wilayah administrasi Pemerintah Kota Yogyakarta dapat dikatakan banyak jumlahnya. Terutama pada reklame yang bersifat insidentil atau reklame kecil yang berupa pamflet, spanduk, umbul-umbul dan stiker. Dengan jumlah yang banyak dan beragam serta tersebar secara acak di wilayah Kota Yogyakarta, tentu menjadi tugas yang tidak mudah bagi jajaran Satuan Polisi Pamong Praja. Dalam kurun waktu sehari selalu ada saja yang reklame liar tanpa ijin yang terjaring dalam penertiban melalui patroli rutin. Jajaran Polisi Pamong Praja seakan selalu tertinggal selangkah dari para pemasang reklame liar.

Permasalahan demikian memang menjadi kendala tersendiri bagi Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kota Yogyakarta, upaya represif terus dilaksanakan tetapi selalu ada saja yang melakukan pelanggaran. Dengan banyaknya jumlah reklame insidentil yang melanggar, sampai membuat Satuan Polisi Pamong Praja kewalahan dalam mendata reklame yang melanggar tersebut. Bahkan, dengan jumlah yang banyak tersebut, malah membuat Satuan Polisi Pamong Praja tidak mencatatnya dalam sebuah data. Tindakan prepresif inilah yang terus dikembangkan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kota Yogyakarta.

2. Faktor Internal

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Arif, selaku PNS pada Kantor Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta,²⁴ diperoleh keterangan bahwa faktor internal yang menjadi kendala dalam pemberian sanksi terhadap penyimpangan penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta yaitu adanya pelanggaran yang dilakukan oleh staf Kantor Perizinan Reklame Kota Yogyakarta semisal ada kesalahan prosedur (*dismissal procedure*) atau administrasi dalam pemberian izin

²⁴ Wawancara dengan Bapak Arif, bagian Perizinan Reklame di Kota Yogyakarta, pada tanggal 16 Mei 2017

penyelenggaraan reklame, maka Kantor Perizinan Reklame akan memberikan sanksi disiplin PNS terhadap staf tersebut.

Selain pelanggaran yang dilakukan oleh staf Kantor Perizinan Reklame, kurangnya jumlah personel Satuan Polisi Pamong Praja dalam upaya menertibkan pelanggaran pemasangan reklame juga menjadi kendala dalam pelaksanaan pemberian sanksi terhadap penyimpangan penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta.

Semakin bertambahnya jumlah pelanggaran dalam pemasangan reklame di wilayah administratif Kota Yogyakarta, menuntut upaya penertiban yang ekstra guna mengimbangi jumlah pelanggaran tersebut. Tentu saja dalam penertiban yang ekstra tersebut diperlukan pula jumlah aparat atau personel Satuan Polisi Pamong Praja yang ekstra pula.

Pelanggaran pemasangan reklame yang terjadi di Kota Yogyakarta cenderung mengalami pertambahan dari waktu ke waktu. Dengan jumlah personel yang kurang, maka hal tersebut menjadi kendala tersendiri saat ini bagi jajaran Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kota Yogyakarta. Mengingat, jumlah pelanggaran yang ditemukan di lapangan cukup tinggi atau selalu ada pelanggaran yang ditemukan dalam pemasangan reklame.

Kesigapan dan kecepatan dalam melaksanakan penertiban sebenarnya point utama yang harus diperhatikan demi mencapai suatu optimalisasi kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pengawasan dan penertiban terhadap pelanggaran pemasangan reklame. Banyak sekali titik yang dianggap strategis bagi para pemasang reklame, baik yang terdapat pada jalan protokol maupun di dalam kawasan pemukiman penduduk yang dianggap strategis. Peranan aparat Satuan Polisi Pamong Praja sangat dibutuhkan dalam menertibkan pelanggaran

reklame ini, bukan hanya sebagai instrument penertiban demi keindahan dan keserasian penampilan Kota Yogyakarta pada umumnya, tetapi juga sebagai bentuk penindakan terhadap kegiatan yang dapat merugikan Pemerintah Kota Yogyakarta atas pelanggaran pemasangan reklame tersebut.

Kekurangan personel bagian penyidikan dan penindakan dalam jajaran Satuan Polisi Pamong Praja ini juga semakin terasa pada saat banyak sekali pelanggaran-pelanggaran lain terhadap Peraturan Daerah yang berlaku di wilayah administratif Pemerintah Kota Yogyakarta. Pelanggaran terhadap pemasangan reklame merupakan salah satu bagian saja dari sekian banyak tugas dalam tugas pokok memelihara dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah, Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota. Penambahan jumlah personel merupakan kendala yang benar-benar harus menjadi perhatian dan prioritas Pemerintah Kota Yogyakarta saat ini demi mengawal terciptanya keamanan dan ketertiban umum, serta dapat meminimalisir pelanggaran yang terjadi, bukan hanya pelanggaran terhadap pemasangan reklame saja tetapi juga pelanggaran-pelanggaran terhadap Peraturan Daerah, Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota.

Selain kedua faktor tersebut di atas, kurangnya peralatan yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pemberian sanksi terhadap penyimpangan penyelenggaraan reklame di Kota Yogyakarta juga menjadi faktor yang sangat penting.

Pelanggaran yang terjadi di wilayah administratif Pemerintah Kota Yogyakarta bukan hanya pemasangan reklame insidental saja, reklame dengan ukuran besar pun juga banyak sekali terjadi pelanggaran. Tentu saja dalam upaya pelaksanaan penertiban oleh Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kota Yogyakarta memerlukan peralatan khusus. Selama ini Satuan Polisi Pamong Praja hanya mengandalkan jasa tukang las untuk membongkar sejumlah reklame besar yang

melakukan pelanggaran dalam pemasangan reklame di sejumlah titik wilayah administratif Pemerintah Kota Yogyakarta.

Banyaknya pelanggaran pemasangan reklame terutama yang mempunyai ukuran besar, tentu saja akan membutuhkan dana ekstra atau dana yang lebih besar dalam melaksanakan penertiban atau pembongkaran reklame tersebut. Sangat dimungkinkan ke depan jumlah pelanggaran pemasangan reklame yang berukuran besar pun bertambah. Dana yang diperlukan dalam pembongkaran atau penertiban sebenarnya lebih banyak dialokasikan pada pembayaran atau ongkos kerja kepada jasa tukang las. Untuk itu, aparat Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai kendala pada kurangnya peralatan yang memadai untuk digunakan melakukan pembongkaran dalam upaya penertiban pelanggaran reklame.

Pada penertiban pelanggaran reklame yang mempunyai ukuran besar, biasanya pihak Satuan Polisi Pamong Praja masih melaporkan kepada atasan dan baru dapat dilaksanakan pembongkaran atau eksekusi apabila dana yang dibutuhkan telah cair atau tersedia. Akan tetapi, beberapa tahun terakhir ini pihak Satuan Polisi Pamong Praja menjalin rekanan atau bermitra dengan penyedia jasa tukang las. Dengan bermitra seperti ini maka tidak perlu menunggu ketersediaan atau cairnya dana untuk pembongkaran reklame.

Kemitraan ini dibayar per bulan oleh Satuan Polisi Pamong Praja guna meningkatkan efektivitas dalam penertiban yang dilaksanakan. Meskipun telah bermitra, tetap saja setiap kali Satuan Polisi Pamong Praja dalam berpatroli menemukan pelanggaran pemasangan reklame, tetap tidak dapat melakukan eksekusi atau penertiban secara langsung. Pelaksanaan penertiban baru dapat dilaksanakan beberapa hari kemudian, hal ini disebabkan oleh masih diperlukannya koordinasi dengan mitra kerja dalam bidang jasa tukang las.

Memang tidak mudah dalam melaksanakan penertiban terhadap reklame yang mempunyai ukuran besar, terutama yang lokasi reklame tersebut terletak di jalan protokol Kota Yogyakarta yang padat lalu lintas atau masyarakat. Keadaan demikian semakin terasa kurang efektif apabila ternyata terdapat lebih dari satu pelanggaran pemasangan reklame dengan ukuran yang sangat besar di waktu yang sama atau hampir bersamaan.

Pemasangan papan reklame, sebetulnya sudah ada mekanismenya, seperti papan reklame harus dipasang pada tempat yang memang tidak mengganggu kepentingan publik seperti di trotoar. Bila ada pemasangan reklame tidak pada tempatnya, kewajiban petugas Tramtib di kecamatan dan kelurahan untuk melarangnya dan mengarahkan pemasangan reklame sesuai ketentuan yang berlaku. Apabila pemasangan papan reklame tidak pada tempatnya, berdampak besar terhadap terganggunya keamanan dan kenyamanan publik serta keindahan daerah. Bukan saja dilarang pasang di trotoar, konstruksi papan reklame juga harus melihat segi keamanan dan kenyamanan, jangan-jangan suatu ketika tiba-tiba reklamenya roboh hingga menimbulkan korban bagi orang lain.

Dengan demikian, diperlukan penegakan hukum agar tercapai ketertiban dan kepatuhan terhadap peraturan dalam perizinan reklame. Selain untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan serta penegakan hukum dan dampak negatif dari pemberian izin dalam rangka melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan, maka perlu dilakukan pengaturan tentang Retribusi Izin Pemasangan Reklame.

Bagi Pemerintah, dalam hal ini Pemerintah Daerah, reklame merupakan salah sumber APBD, dimana pelaku usaha yang berkepentingan terhadap pemasangan iklan tersebut membayar pajak dalam jumlah tertentu untuk pemasangan reklame dalam durasi tertentu di wilayah-wilayah strategis Kabupaten/Kotamadya. Selain itu reklame yang

tertata dengan baik di suatu wilayah dapat berfungsi edukatif dengan mensosialisasikan pesan-pesan yang mendidik kepada masyarakat, serta ikut serta mempercantik wilayah tersebut.

Polisi Pamong Praja pada awalnya dibentuk di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor UP.32/2/20, tertanggal 3 Maret 1950, di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk Kesatuan Polisi Pamong Praja. Menteri Dalam Negeri saat itu adalah Mr. Susanto Tirtoprojo. Saat itu pemerintahan di Indonesia adalah Pemerintahan Republik Indonesia Serikat.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Undang-Undang Pokok Kepolisian, istilah Kesatuan Polisi Pamong Praja diganti dengan Kesatuan Pagar Baya (artinya pagar untuk menolak bahaya). Kemudian setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, istilah Kesatuan Pagar Baya berubah menjadi Satuan Polisi Pamong Praja. Dan istilah sampai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sejak berdirinya Polisi Pamong Praja, ketugasan Polisi Pamong Praja tidak mengalami perubahan yang cukup berarti. Polisi Pamong Praja tetap merupakan pelaksana tugas di bidang ketentraman dan ketertiban masyarakat. Satuan Polisi Pamong Praja adalah aparatur perangkat Pemerintah Daerah (Depdagri) polisinya Kepala Daerah.

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja, menyebutkan:

“Polisi Pamong Praja berwenang:

- a. Menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan hukum yang mengganggu ketentraman dan ketertiban umum;
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- c. Melakukan tindakan represif non yustisial terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah”.

Tugas Satuan Polisi Pamong Praja adalah membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan di daerah, yaitu di bidang:

1. Penegakan Peraturan Daerah;
2. Penegakan Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah;
3. Ketertiban Umum, dan
4. Ketentraman Masyarakat.

Sedangkan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja adalah:

1. Melakukan tugas teknis operasional, koordinasi dan komunikasi dengan badan, dinas, PPNS dan instansi lain seperti POLRI, TNI, Kejaksaan dan Kehakiman
2. Perumusan kebijakan, penyusunan program kerja pedoman dan pelaksanaan kebijaksanaan
3. Melakukan pemeriksaan, pengawasan dan pengendalian Peraturan Daerah
4. Melakukan sosialisasi, pembinaan dan pemberdayaan masyarakat
5. Melakukan pemeriksaan dan menindak warga masyarakat secara represif non justisial

Peraturan Daerah merupakan salah satu produk hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Di samping itu Peraturan Daerah merupakan sumber hukum positif yang sifatnya tertulis dan merupakan instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur urusan pemerintahan daerah. Tidak semua Peraturan Daerah menjadi ketugasan Polisi Pamong Praja untuk menegakkannya, sebab Peraturan Daerah yang ditegakkan adalah yang mengandung sanksi pidana saja.

Hukum pada hakekatnya merupakan sarana yang didalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial dan sebagainya.

Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut di atas agar menjadi kenyataan. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. Faktor-

faktor tersebut menurut Soerjono Soekanto (dalam bukunya yang berjudul “Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum”) meliputi:

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Oleh sebab itu agar hukum dapat berjalan/berperan dengan baik dalam kehidupan masyarakat, maka hal-hal yang perlu diperhatikan adalah:

1. Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya termasuk didalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat;
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan;
4. Mengikuti jalannya penetapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Sanksi merupakan hal yang sangat penting di dalam peraturan perundang-undangan. Macam-macam sanksi itu ada 4, yaitu :

1. Paksaan Pemerintah

Merupakan tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan

perundang-undangan. Paksaan pemerintah dilihat sebagai suatu bentuk eksekusi nyata dalam arti langsung dilaksanakan tanpa perantara hakim

2. Penarikan kembali ketetapan yang menguntungkan

Maksudnya adalah pemerintah meniadakan hak-hak yang terdapat dalam ketetapan, yang semula telah diberikan oleh pemerintah. Contohnya pemerintah menarik ijin yang telah diberikan.

3. Pengenaan uang paksa sebagai hukuman atau denda

Dikenakan terhadap warga negara yang telah atau tidak mematuhi/melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintah

4. Pengenaan denda administratif

Denda administratif ini tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti terutama denda administrasi yang terdapat dalam hukum pajak.

Ketertiban umum adalah suatu keadaan di mana Pemerintah Daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatan secara tertib, teratur, nyaman dan tenteram. Penertiban dilakukan bertujuan untuk mengawasi, mencegah dan menindak segala bentuk penyalahgunaan sarana sosial, sarana umum dan fasilitas milik pemerintah daerah, serta pemukiman sebagai upaya menciptakan ketertiban, ketentraman, keteraturan kehidupan pada masyarakat.

Sarana sosial meliputi sarana pendidikan, kesehatan, pasar, peribadatan, panti sosial, sarana olah raga, sarana pemakaman, sarana hiburan/rekreasi dan balai pertemuan.

Bentuk-bentuk pelanggaran terhadap sarana sosial ini adalah:

1. Vandalisme atau corat-coret;
2. Pendirian bangunan liar;
3. Pedagang Kaki Lima;

4. Membuang sampah tidak pada tempatnya.

Sedangkan yang dimaksud sarana umum adalah diplo sampah, gardu listrik, jaringan air minum, listrik dan telekomunikasi, pos pemadam keamanan/pos polisi, jalur hijau/taman, jalan, persimpangan jalan, trotoar, sungai, saluran air, jembatan, tempat parkir, terminal bis, angkutan umum.

Bentuk pelanggaran ketertiban pada sarana umum tersebut adalah:

1. Membuang sampah tidak pada tempatnya;
2. Mendirikan bangunan, pedagang kaki lima di atas taman dan jalur hijau;
3. Gelandangan, pengamen dan pengemis;
4. Reklame/alat promosi yang dipasang tanpa ijin.

Untuk menciptakan ketertiban umum di daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan tindakan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah. Tindakan penertiban ini menurut Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja, menyebutkan:

“Polisi Pamong Praja berwenang:

- a. Menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan hukum yang mengganggu ketentraman dan ketertiban umum;
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- c. Melakukan tindakan represif non yustisial terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah”.

Penertiban adalah tindakan dalam rangka upaya menumbuhkan ketaatan warga masyarakat agar tidak melanggar ketentramana dan ketertiban umum serta Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Ada 3 pilar tugas Polisi Pamong Praja, yaitu:

1. Ketentraman

Merupakan perasaan jiwa di mana orang (anggota masyarakat) menikmati hidupnya di dalam masyarakat merasa nyaman. Dengan begitu maka segala aktivitas, kreativitas

dan produktivitas warga masyarakat dapat dilakukan tanpa dihantui oleh ketakutan yang tidak perlu.

2. Ketertiban

Berarti berjalannya proses hubungan dalam berdasarkan hukum, norma dan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat adalah merupakan salah satu pendukung faktor pendukung adanya ketentraman tersebut.

3. Tegaknya peraturan-peraturan (termasuk norma dan nilai)

Penegakan peraturan perundang-undangan merupakan sarana penting bagi terwujudnya ketertiban.

Penertiban terhadap pelanggaran Peraturan Daerah, pada prinsipnya dapat dilakukan dengan 2 cara, yaitu:

1. Secara Represif Non Justisi

Maksudnya penertiban ini merupakan tindakan yang dilakukan oleh aparat Polisi Pamong Praja yang tidak sampai kepada proses Sidang Pengadilan. Cara yang dilakukannya adalah dengan melakukan tindakan pengamanan barang, identitas ataupun bukti yang lain dari para pelanggar.

Perlu kiranya diingat, bahwa di dalam melakukan tindakan ini, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Tentukan target operasi secara matang
- b. Komunikasikan secara benar kepada para pelanggar
- c. Lakukan tindakan pengamanan barang, jangan lupa pelanggar diberikan Bukti Pengamanan Barang, dan tentukan kapan pelanggar harus menghadap petugas untuk mengurus barang-barangnya

- d. Pada saat pelanggar datang ke Kantor, perlakukan sebagai tamu yang harus kita layani dengan sebaik-baiknya, jangan ada kesan petugas angker dan mempingpong pelanggar
 - e. Tentukan tindakan selanjutnya dengan cara yang santun, apakah cukup dilakukan pembinaan dengan menandatangani Surat Pernyataan ataukah diajukan kepada PPNS untuk segera dilakukan penyidikan
 - f. Apabila pelanggar diajukan ke Sidang Pengadilan, jadilah saksi yang baik
 - g. Barang Bukti sebaiknya diberikan setelah Sidang Pengadilan, karena biasanya pelanggar tidak akan datang ke Sidang Pengadilan bila Barang Bukti sudah diberikan. Jangan lupa penyerahan Barang Bukti dengan Surat Bukti Serah Terima Barang
 - h. Catat hasil penyelesaian dalam Buku Laporan Kegiatan.
2. Penertiban secara Represif Pro Justisi

Tindakan ini dilakukan oleh PPNS. Maksudnya adalah PPNS melakukan proses pemanggilan, pemrosesan dan pengajuan ke Sidang pengadilan melalui Korwas PPNS.

Berdasarkan uraian tentang faktor-faktor penghambat dalam penegakan hukum terhadap perizinan reklame di Kota Yogyakarta sebagaimana telah diuraikan di atas, maka pada dasarnya penghambat tersebut dapat dikelompokkan dari berbagai aspek seperti hambatan dari aspek hukum, hambatan dari aspek kelembagaan, hambatan dalam penegakan hukum dan hambatan dari aparat penegak hukumnya.

Hambatan dari aspek hukumnya terjadi karena adanya pembatasan jumlah reklame untuk suatu lokasi sehingga sering terjadi pelanggaran penyelenggaraan reklame tanpa izin. Sedangkan hambatan dari aspek kelembagaan terjadi karena lembaga yang berwenang memberikan izin penyelenggaraan reklame dan lembaga yang berwenang

melakukan penegakan hukum adalah berbeda sehingga menimbulkan kurangnya koordinasi antar lembaga.

Selanjutnya hambatan dari aspek penegakan hukum terjadi karena penyelenggara reklame tidak berada di wilayah kota Yogyakarta sehingga menyebabkan pemanggilan kepada penyelenggara reklame tak berizin menjadi terhambat. Sedangkan hambatan dari aspek aparat penegak hukumnya terjadi karena terbatasnya jumlah personil aparat penegak hukum pada Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta dan banyaknya tugas yang harus dilaksanakan sehingga penegakan hukum terhadap pelanggaran perizinan reklame menjadi terhambat.