

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A.Latar Belakang Masalah

Menurut Gie Administrasi merupakan segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh segenap orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu (dalam Zulkifli & Moris 2014;14)

Menurut Prajudi Atmusudirjo (1982;272) dalam buku administrasi dan manajemen umum menerangkan bahwa administrasi publik adalah administrasi dari Negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengajarkan tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.

Menurut Thoha (2003;131) Organisasi dapat dirumuskan sebagai kolektifitas orang-orang yang bekerja sama secara sadar dan sengaja untuk mencapai tujuan tertentu. Kolektifitas tersebut berstruktur terbatas dan beridentitas yang dapat dibedakan dengan kolektifitas-kolektifitas lainnya.

Menurut Himan mengatakan bahwa manajemen adalah fungsi untuk mencapai sesuatu melalui kegiatan orang lain dan mengawasi usaha-usaha individu untuk mencapai tujuan bersama (dalam Manulung. 2001;3).

Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerimamandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi Negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah. Focus utama kebijakan publik dalam Negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu

yang bisa dilakukan oleh Negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak menyeimbangkan peran Negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Undang –undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Disamping itu penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip keadilan serta memperhatikan potensi keanekaragaman daerah. Daerah juga diberikan kewenangan untuk melaksanakan dan menjalankan pemerintahannya sendiri. Manusia merupakan makhluk sosial yang sepanjang sejarahnya selalu hidup berkelompok kehidupan berkelompok ini didasari karena setiap orang sebagai makhluk mempunyai kebutuhan bersama atau kebutuhan sosial. Kebutuhan manusia meningkat seiring bertambahnya usia dan berkembangnya zaman. Kebutuhan manusia modern lebih banyak dari pada kebutuhan manusia tradisional. Kebutuhan tersebut terdiri dari kebutuhan fisik dan psikologi, baik secara individual maupun kelompok, Jumlah kelompok juga semakin banyak. Setiap orang tidak akan mampu memenuhi kebutuhannya sendiri, Setiap orang memerlukan bantuan orang lain untuk memenuhi kebutuhannya. Agar kebutuhannya terpenuhi manusia serta kelompok terpenuhi maka manusia membentuk organisasi.

Defenisi diatas memberikan gambaran bahwa manusia dengan organisasi tidak dapat dipisahkan karena manusia merupakan unsur utama organisasi dalam pencapaian tujuan, dan disamping itu organisasi merupakan wadah bagi manusia untuk pemenuhan kebutuhannya. Adanya kerja sama antara masing-masing anggota organisasi dalam rangka pencapaian tujuan merupakan suatu kegiatan yang disebut dengan administrasi.

Seiring dengan kemajuan pembangunan dan perkembangan dunia bisnis di Indonesia semakin maju pula pendirian papan-papan reklame, baliho, maupun spanduk-spanduk iklan di jalan raya, karena secara tidak langsung reklame adalah media penting dan efektif untuk memperkenalkan, menawarkan dan mempromosikan hasil suatu produksi atau barang kepada masyarakat luas, tetapi dewasa ini keberadaan papan-papan reklame, baliho, maupun spanduk-spanduk iklan semakin banyak menumpuk keberadaannya tanpa memperhatikan tata letak sehingga sangat mengganggu kenyamanan. Reklame yang ada saat ini sudah seperti tanaman yang tiangnya menancap di setiap tanah dan bangunan di tepi jalan. Keberadaannya tak teratur seolah semua orang bebas memasang reklame sesuka hati.

Berkembangnya pembangunan khususnya papan reklame, baliho, spanduk-spanduk iklan tentu saja harus ada kendali dari pemerintah daerah salah satunya adalah dengan menerbitkan peraturan daerah untuk pengaturan dan penataan reklame. Faktor-faktor tersebut akan membawa perubahan terhadap bentuk keruangan wilayah yang bersangkutan, baik secara fisik maupun non fisik, sebagai wadah kegiatan manusia didalamnya. Perubahan tersebut apabila tidak ditata

dengan baik akan mengakibatkan perkembangan yang tidak terarah dan penurunan kualitas pemanfaatan ruang. Jika dilihat dari penataan kota masih banyak papan reklame yang manyalahi aturan yang di Kota Pekanbaru mengakibatkan penataan kota dan keindahan kota tidak terlihat indah.

Reklame adalah benda, alat perbuatan atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial, dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan, atau memujikan suatu barang, jasa atau orang yang ditempatkan atau yang dapat dilihat, dibaca, dan didengar dari suatu tempat umum, kecuali yang dilakukan oleh pemerintah, dan pengecualian lainnya sesuai dengan peraturan berlaku. Sampai saat ini masih banyak papan reklame yang tidak memiliki surat izin dan masih banyak reklame yang illegal, karna papan reklame yang tidak memiliki izin dapat merusak keindahan ruang tata kota, Penyelenggaraan Reklame di Kota Pekanbaru merumuskan bahwa, reklame adalah benda, alat, perbuatan atau media yang menurut bentuk susunan dan corak ragamnya untuk tujuan komersial, dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau memujikan suatu barang, jasa atau orang, ataupun untuk menarik perhatian umum kepada suatu barang, jasa atau orang yang ditempatkan atau yang dapat dilihat, dibaca, dan atau didengar dari suatu tempat oleh umum, kecuali yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Penyelenggaraan reklame dilakukan oleh orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan usaha atau perusahaan periklanan, baik untuk dan diatas namanya sendiri atau nama orang lain.

Pada Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 24 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Reklame di Kota Pekanbaru Dalam Bab 1 pasal 1 mengartikan

reklame adalah alat perbuatan atau media yang bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa orang atau badan yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan dan atau dinikmati oleh umum. Untuk lebih jelasnya mengenai penyelenggaraan reklame terdapat pada pasal 7 yang berisi:

1. Izin sebagaimana dimaksud diajukan secara tertulis kepada Walikota atau pejabat lain yang ditunjuk dengan mengisi formulir dan melengkapi persyaratan yang ditetapkan dengan peraturan walikota
2. Sebelum izin ditertibkan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk, pemilik/penyelenggara atau kuasanya diwajibkan membayar dan melunasi pajak reklame dan uang jaminan bongkar kas daerah atau tempat lain yang ditunjuk
3. Uang jaminan bongkar pasang pemasangan reklame ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen) dari jumlah ketetapan pajak

Ketentuan lanjut diatur dalam surat edaran dalam rangka kebijakan penataan reklame di Kota Pekanbaru dituangkan dalam Peraturan Walikota Pekanbaru No 24 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Reklame di Kota Pekanbaru Bab I ketentuan umum pasal I sebagai berikut:

1. Kawasan / zona reklame adalah batasan-batasan wilayah tertentu sesuai dengan pemanfaatan wilayah tersebut yang dapat digunakan untuk pemasangan reklame.
2. Kelas jalan reklame adalah klasifikasi jalan menurut tingkat strategis dan komersial untuk penyelenggaraan reklame yang ditetapkan oleh Walikota.

3. Ketinggian reklame adalah jarak tegak lurus imajiner antara tambang aling atas bidang reklame dengan permukaan tanah/ permukaan tanah dimana reklame tersebut berdiri. Lokasi reklame adalah tempat pemasangan satu atau beberapa buah reklame.
4. Masa pajak reklame adalah jangka waktu yang lamanya satu bulan kalender atau jangka yang diatur dengan peraturan walikota paling lama tiga bulan kalender yang menjadi dasar bagi wajib pajak untuk menghitung, menyetor dan melaporkan pajak yang terutang.
5. Media reklame adalah benda, rangka atau konstruksi bangunan reklame secara keseluruhan yang dibuat sebagai tempat pemasangan/pendirian dan atau dimuatnya reklame dalam rangka penyelenggaraan reklame dimaksud.
6. Nilai sewa reklame yang disingkat (NSR) adalah hasil penjumlahan nilai jual objek pajak reklame dengan nilai strategis pemasangan reklame.
7. Nilai strategis pemasangan reklame yang disingkat (NSR) adalah ukuran nilai yang ditetapkan pada titik lokasi pemasangan reklame berdasarkan kriteria kepadatan pemanfaatan tata ruang kota untuk berbagai aspek kegiatan. Objek pajak reklame adalah semua penyelenggaraan reklame.
8. Panggungreklame adalah sarana atau tempat pemasangan satu atau beberapa bidang reklame yang diatur secara terpadu dengan baik dalam suatu komposisi yang estesis, baik dari segi kepentingan penyelenggaraan, masyarakat yang melihat maupun keserasiannya dengan pemanfaatan ruang di Kota Pekanbaru beserta lingkungan disekitarnya.

9. Penyelenggaraan reklame adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan reklame baik untuk dan atas namanya sendiri atau untuk dan atas nama pihak lain yang menjadi tanggungannya.

10. Penyelenggaraan reklame adalah suatu kegiatan pelaksanaan pendirian pemasangan pembuatan atau media reklame pada lokasi yang hendak didirikan reklame dan atau media reklame oleh penyelenggaraan reklame.

Kebijakan penataan penyelenggaraan reklame di Kota Pekanbaru dibuat dengan latar belakang untuk mengatasi pemasangan reklame agar kedepannya dapat tertata dengan baik. Selain agar reklame tertata dengan baik peraturan penataan reklame di Kota Pekanbaru juga dimaksudkan untuk meningkatkan pajak reklame mengingat pajak reklame merupakan salah satu sumber pendapatan yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat serta mewujudkan kemandirian daerah. Tapi pada kenyataannya di Kota Pekanbaru penyelenggaraan reklame tergolong kurang baik terlihat dari banyaknya reklame liar atau yang tidak mempunyai izin dipasang pada pohon-pohon atau tiang listrik sehingga merusak pemandangan Kota Pekanbaru, disisi lain masih banyak juga kedapatan reklame yang terpasang ditempat yang tidak diperbolehkan seperti jalan protokol.

**Tabel I.I Reklame yang tidak diperbolehkan Dijalan Protokol Pekanbaru**

No	Reklame yang tidak boleh dipasang Jalan Protokol	Jenis Reklame yang tidak Diperbolehkan
1	JL. Jenderal Sudirman	Rokok
2	JL. Pattimura	Rokok
3	JL. Tuanku Tambusai	Rokok
4	JL. Riau	Rokok
5	JL. Arifin Ahmad	Rokok

*Sumber: BAPENDA PEKANBARU*

Reklame yang tidak diperbolehkan dipasang di jalan protokol yaitu reklame jenis rokok pemerintah secara tegas melarang pemasangan iklan zat adiktif di ruas jalan protokol. Larangan tersebut sesuai dengan peraturan pemerintah Kota Pekanbaru juga sudah menerbitkan Surat Edaran 805/DPD/XII/2015 yang mengatur tentang larangan pemasangan iklan produk rokok pada ruas jalan tertentu di wilayah Kota Pekanbaru. Dalam rangka pelaksanaan pasal 31 Huruf b Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 tahun 2012 Tentang pengamanan Bahan yang mengandung Zat adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan juncto Peraturan bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 88/menkes/PB/I/2011 dan Nomor 7 Tahun 2011 tentang pedoman Pelaksanaan awasan Tanpa Rokok juncto Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 24 Tahun 013 tentang Penyelenggaraan Reklame di Kota Pekanbaru juncto Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 39 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Lima ruas jalan



yang dilarang untuk dipasang iklan rokok tersebut adalah Jalan Jenderal Sudirman dari simpang Jalan Kharuddin Nasution sampai Jalan Hangtuh. Kemudian Jalan Pattimura mulai dari persimpangan Jalan Jenderal Sudirman sampai jalan Beringin. Selanjutnya, Jalan Tuanku Tambusai mulai dari simpang Jalan Jendral Sudirman sampai simpang Jalan KH. Ahmad Dahlan kemudian Jalan Riau mulai dari persimpangan Jalan Ahmad Yani sampai Jalan Kulim. Terakhir Jalan Arifn Ahmad dimulai dari simpang Jalan Jenderal Sudirman hingga Jalan Paus.

**Tabel I.2. Reklame Tidak memiliki izin tahun 2016 Di Kota Pekanbaru**

No	Tanggal	Baleho/ reklame yang diamankan	Baleho / reklame yang diambil pemilik	Jumlah total yang ditertibkan
1	11 s/d 16 juni	51 Baleho	18 baleho	69 baleho
2	08 s/d 20 agustus	15 Baleho	3 baleho	18 baleho
3	20 s/d 26 agustus	8 Baleho	8 baleho	16 baleho
4	08 s/d 14 september	2 baleho	–	2 baleho
5	26 s/d 30 september	4 baleho	2 baleho	6 baleho
6	01 s/d 07 oktober	3 baleho	1 baleho	4 baleho
7	08 oktober	2 baleho	–	2 baleho
8	14 s/d 26 oktober	4 baleho	1 baleho	5 baleho

9	27 s/d 30 oktober	2 baleho	–	2 baleho
Jumlah				124 baleho

*Sumber: Data Olahan Tahun 2017*

Sebanyak 124 banner kedaluwarsa pada tahun 2016 yang didapati Badan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Pekanbaru dibongkar paksa. Pembongkaran dan penertiban ini dilakukan pada beberapa ruas jalan. Mayoritas banner ini merupakan penawaan atas jasa atau produk tertentu. Namun meski izin tayang sudah lewat, banner dibiarkan. Jika kedatangan Reklame yang tidak memiliki izin maka harus cepat Satpol PP menanganinya dan membongkarnya secara paksa, pembongkaran ini dilakukan atas perintah yang telah diberikan kepada mereka dan memiliki surat tugas untuk bertugas melakukan pemantauan dan penertiban terhadap reklame dan baleho di Kota Pekanbaru dan melaksanakan tugas ini dengan rasa tanggung jawab dan melaporkan hasil operasi kegiatan Kepada Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru.

**Tabel I.3. Penyilangan reklam Tahun 2016 Di Kota Pekanbaru**

No	Keterangan	Tidak ada IMB, ada izin tayang	Ada IMB, Tidak ada izin tayang	Tidak ada IMB, Tidak ada izin tayang
1	Reklame kosong simpan 3			√
2	Baleho didepan RM simang 3			√
3	Depan Tugu Payung			√

4	Diatas RM Puti Buana			√
5	Depan Gerbang Bandara			√
6	Depan Gerbang Bandara			√
7	Depan Gerbang Bandara			√
8	Depan Gerbang Bandara			√
9	Depan Basarnas			√
10	Depan Basarnas			√
11	Depan Basarnas			√
12	Samping bangunan tua simpang tiga			√

*Sumber: Data Olahan Taun 2017*

Satpol PP dalam penegakan perda yang mana dipertegas pada Peraturan Daerah Kota Pekanbaru nomor 9 tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi, Kedudukan dan Tugas Pokok Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru pada pasal 35 yang menyatakan Satuan Pamong Praja mempunyai tugas melaksanakan sebagian Urusan Pemerintah Daerah Kota yaitu memelihara dan menyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, khususnya pada penyelenggaraan reklame melakukan pemeriksaan dan pencabutan reklame yang tidak memiliki izin.

Pelaksanaan terhadap pemasangan reklame di Kota Pekanbaru badan pendapatan daerah Pekanbaru. Pelaksanaan yang efektif akan menyelesaikan tugas

masing-masing secara lancar dan optimal namun demikian permasalahan dilapangan bertitik tolak dengan kenyataan, dilihat dari beberapa fenomena yang penulis temui terhadap pelaksanaan kebijakan penataan pemasangan reklame luar ruangan di Kota Pekanbaru oleh badan pendapatan daerah pekanbaru.

Sesuai dengan pengalaman penulis dilapangan, penulis menemui berbagai kendala/fenomena-fenomena anara lain :

1. Masih ada keberadaanreklame yang masih tidak tertata dengan baik ataupun tidak terpasang dengan baik yang dipasang ditiang-tiang dan dipasang dipohon.
2. Berdasarkan observasi peneliti dilapangan masih banyak papan iklan atau reklame yang tidak memiliki izin tapi masih terpasang dan belum adanya pembongkaran atas papan reklame tersebut.
3. Selain reklame yang masih belum tertata dengan baik, dalam obsevasi juga ditemukan reklame yang terpasang pada tempat yang terlarang.

Berdasarkan dari pemasalahan tersebut, maka peneliti menetapkan judul penelitian sebagai berikut **“Analisis Pelaksanaan Kebijakan Penataan Pemasangan Reklame Luar Ruangan di Kota Pekanbaru”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan gejala-gejala sosial yang telah dijelaskan, maka dapatdirumuskan permasalahan pokok yang ingin diteliti dalam penelitian ini adalah seagai berikut:

- a) Bagaimana Pelaksanaan Kebijakan Penataan Pemasangan Reklame Luar Ruangan Di Kota Pekanbaru.

- b) Apa saja Hambatan dalam Pelaksanaan Kebijakan Penataan Pemasangan Reklame Luar Ruangan Di Kota Pekanbaru.

### **C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui dan menjelaskan Pelaksanaan kebijakan penataan pemasangan reklame luar ruangan di Kota Pekanbaru.

- a) Untuk mengetahui dan menjelaskan hambatan dalam Pelaksanaan Kebijakan penatan pemasangan reklame luar ruangan di Kota Pekanbaru.

#### **2. Kegunaan penelitian**

- a) Kegunaan Teoritis, bahwa dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memacu perkembangan ilmu administrasi publik minimal dapat memperkaya inventaris hasil-hasil penelitian dibidang kebijakan pada umumnya, dan investaris ilmu penelitian dibidang implementasi kebijakan.
- b) Kegunaan akaemis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan informasi bagi kalangan akademis yang ingin meneliti hal yang sama.
- c) Kegunaan praktis, hasil penelitian ini merupakan masukan dalam meningkatkan Analisis Pelaksanaan Kebijakan Penataan Pemasangan Reklame Luar Ruangan Di Kota Pekanbaru.