

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pelaksanaan pembangunan nasional dalam perkembangannya akan dihadapkan dengan tantangan terjadinya degradasi kualitas lingkungan yang saat ini pun telah mulai dirasakan dampaknya oleh masyarakat baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi, dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan “bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesarbesarnya kemakmuran rakyat”.¹

Ruang yang diatur di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penanataan Ruang adalah ruang dimana Negara Republik Indonesia mempunyai hak yurisdiksi, yang meliputi hak berdaulat di wilayah teritorial maupun kewenangan hukum teritorial berdasarkan ketentuan konvensi yang bersangkutan yang berkaitan dengan ruang laut dan udara. Saat ini, dalam

¹ M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan, Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001, hlm. 88.

pengelolaan-pengelolaan penataan ruang terutama di wilayah perkotaan menghadapi masalah yang cukup berat.

Dewasa ini kewenangan Pemerintah Daerah dalam memberikan izin pembangunan mengalami tantangan yang cukup pelik, sebagai akibat dari tuntutan masyarakat yang semakin beragam akan pendirian bangunan, sementara itu pemberian izin sudah sangat dibutuhkan dilihat dari pembangunan yang sangat pesat namun banyaknya pelanggaran-pelanggaran yang terjadi, baik dalam jumlah maupun kualitas. Dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya itu, menyebabkan begitu banyak keterlibatan negara (pemerintah) dalam kehidupan warga negaranya, tidak sebatas berinteraksi, tetapi sekaligus masuk dalam kehidupan warganya. Pemerintah melaksanakan tugas negara, sementara di sisi lain warga juga mempengaruhi pemerintah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya.²

Reklame merupakan alat perbuatan atau media yang menurut bentuk susunan dan corak ragam untuk tujuan komersial dipergunakan, menganjurkan atau memujikan suatu barang, jasa, atau orang atau badan untuk menarik perhatian umum kepada suatu tempat atau yang dapat dilihat, dibaca dan atau didengar dari suatu tempat oleh umum. Hasil dari upaya penggalian dan memobilisasi sumber-sumber pembiayaan pembangunan yang berasal dari masyarakat ataupun dunia usaha yang mempunyai peranan penting dalam

² Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, PT. Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 2.

memenuhi hajat hidup orang banyak, oleh karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian daerah serta nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Di dalam penyelenggaraan reklame yang ada di Kota Bandung banyak sekali masalah-masalah yang sering dialami Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Bandung terkait pemasangan ataupun masalah-masalah tentang perizinannya, masalah tersebut antara lain:

1. dalam pemasangan banner-banner reklame yang biasanya ditempatkan di trotoar jalan, di dalam perizinan untuk pemasangan itu pemohon perizinan yang resmi dikeluarkan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Bandung misalnya 10 (sepuluh) banner dan 10 (sepuluh) titik pemasangan yang ada di lapangan, akan tetapi di dalam pemasangan banner reklame yang ada di lapangan melebihi yang sudah disepakati oleh pihak pemohon dan melebihi apa yang sudah dikeluarkannya tanda tangan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Bandung dalam izin pemasangan banner reklame tersebut;
2. masalah yang sering dialami juga di dalam pemasangan reklame adalah pemasangan yang tidak sesuai dengan prosedur dan aturan yang ditetapkan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Bandung, pemasangan reklame yang tidak pada tempatnya, yang sering dijumpai biasanya pemasangan dilakukan di pohon-pohon, pemasangan reklame yang menutupi rambu-rambu lalu lintas, spanduk yang dipasang menyimpang

jalan, karena pertimbangan kalau ada kendaraan yang besar nantinya akan membahayakan;

3. waktu perijinan reklame yang melebihi batas yang sudah disepakati antara pemohon dan dari Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Bandung yang sudah jelas batas akhir izinnya dari awal;
4. yang sering dialami lagi masalah-masalah terkait pemasangan reklame yaitu pemasangan yang belum keluar izin dari Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Bandung, dan biasanya yang sering seperti itu adalah pemasangan tiang papan reklame dan *frameboard* yang di dalam pemasangannya dilakukan malam hari, karena yang memasang dan merangkai itu biasanya orang dari luar daerah, kalau sudah berdiri biasanya baru izin ke Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Bandung, hal inilah yang membuat aspek tata ruang dan sosial budaya yang kurang bagus, karena setiap penyelenggaraan ataupun pemasangan reklame haruslah memperhatikan aspek tata ruang dan sosial budaya yang sudah diatur di dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Reklame.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Reklame pada Pasal 2 menyatakan:

- (1) Setiap penyebaran peletakan reklame harus memperhatikan keamanan, keselamatan, kenyamanan masyarakat, estetika, keserasian bangunan dan lingkungan serta sesuai dengan rencana kota.
- (2) Pola penyebaran perletakan reklame didasarkan pada kawasan (*zoning*) terdiri dari:
 - a. Kawasan Penyelenggaraan Reklame:

- 1) Kawasan Khusus, yaitu kawasan dengan karakter/ciri tertentu yang memiliki kualitas lingkungan dan arsitektur bangunan yang baik, diperbolehkan diselenggarakan kegiatan reklame dengan menempel di bagian depan bangunan;
 - 2) Kawasan Selektif adalah kawasan yang diperbolehkan diselenggarakan kegiatan dan titik reklame terpilih yang meliputi lokasi bersejarah, lokasi konservasi dan preservasi, lokasi lain yang dipertimbangkan dan ditetapkan oleh Walikota berdasarkan rekomendasi Tim Teknis;
 - 3) Kawasan Umum, yaitu kawasan yang diperbolehkan diselenggarakan kegiatan dan titik reklame di luar Kawasan Khusus dan Kawasan Selektif.
- b. Kawasan Tanpa Penyelenggaraan Reklame (Kawasan Bebas) adalah kawasan yang tidak diperbolehkan diselenggarakan kegiatan reklame yaitu gedung dan/atau halaman kantor pemerintahan, tempat pendidikan, tempat-tempat ibadah, lintasan jalan kereta api, rumah sakit, Kantor militer/kepolisian, taman kota, Jalan Asia Afrika, Jalan Braga, Jalan R.A.A Wiranatakusumah, Jalan Pajajaran, Jalan Ir. H. Juanda, Jalan Dr. Junjuna dan Jalan Pasteur.
- c. dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, adalah reklame pada jembatan penyeberangan orang (JPO), reklame yang menunjukkan identitas bangunan/kegiatan, serta reklame yang tidak berhubungan dengan identitas bangunan/kegiatan dengan cara penempatan pada halaman, bangunan atau bangun-bangunan pada Kawasan Bebas yang berbatasan dengan kawasan lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai rincian pola penyebaran perletakan reklame sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Walikota.

Berdasarkan Pasal 22 Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 217 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Reklame yang menyatakan:

Ketentuan tambahan untuk beberapa jenis reklame diatur sebagai berikut:

- a. untuk reklame jenis layar diatur ketentuan sebagai berikut:
 1. harus menggunakan bahan dari kain atau sejenisnya;
 2. dipasang sejajar jalan;
 3. dilarang dikaitkan pada tiang listrik, telepon, tiang bendera, pagar, Liang penerang jalan umum, rambu lalu lintas, lampu pengatur lalu lintas dan pohon; dan
 4. dilarang melintangjalan.

- b. untuk reklame yang menggunakan pencahayaan tambahan, dilarang menggunakan lampu berwarna yang menyala menyerupai lampu pengatur lalu lintas;
- c. untuk reklame yang menggunakan suara:
 - 1. harus menghentikan suara jika melewati tempat ibadah, sekolah dan rumah sakit pada jarak 50 (lima puluh) meter, sebelum dan sesudah tempat tersebut; dan
 - 2. dilarang menggunakan suara yang menyerupai sirine ambulans, petugas lalu lintas dan/ atau pemadam kebakaran.
- d. untuk selebaran:
 - 1. harus dilakukan dengan cara diberikan langsung kepada khalayak umum yang dituju;
 - 2. dilarang disebar di jalan sehingga mengganggu ketertiban lalu lintas dan keselamatan umum;
 - 3. dilarang dikaitkan pada tiang listrik, telepon, tiang bendera, pagar dan pohon; dan
 - 4. dilarang ditempel di tempat umum antara lain tembok, pintu toko dan fasilitas umum lainnya.
- e. semua jenis reklame berupa layar, poster, selebaran, brosur, pamflet dan sejenisnya harus ada cap/legalisir Wali Kota atau Pejabat yang ditunjuk.

Adapun temuan beberapa papan reklame yang diduga tidak memiliki izin dan pihak Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Bandung mencoba untuk mendata dan hasilnya memang tidak memiliki izin namun pihak Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Bandung tidak memberikan batas waktu untuk penyelesaian perizinan papan reklame tersebut. Papan reklame yang berada di bawah *fly over* jalan Ir. H. Juanda, Bandung pun juga termasuk kawasan yang dilarang namun papan reklame tersebut masih tetap berdiri di bawah *fly over* Pasupati yang ketika malam hari cahaya dari megatron tersebut sangat terang yang membuat pengendara terganggu.

Berdasarkan uraian di atas peneliti tertarik untuk mengkajinya dalam bentuk penelitian hukum yang berjudul **Pengawasan Terhadap Pemasangan Papan Reklame Pada Kawasan Tanpa Penyelenggaraan Reklame (Kawasan Bebas) Dihubungkan Dengan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Reklame.**

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pemerintah daerah melakukan pengawasan terhadap pemasangan papan reklame kawasan tanpa penyelenggaraan reklame (kawasan bebas) berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Reklame?
2. Bagaimana dampak pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap pemasangan papan reklame kawasan tanpa penyelenggaraan reklame (kawasan bebas)?
3. Bagaimana hambatan yang dihadapi dalam pengawasan dan solusi yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap pemasangan papan reklame kawasan tanpa penyelenggaraan reklame (kawasan bebas)?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang pemerintah daerah melakukan pengawasan terhadap pemasangan papan reklame kawasan tanpa penyelenggaraan reklame (kawasan bebas) berdasarkan Peraturan

Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Reklame.

2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang dampak pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap pemasangan papan reklame kawasan tanpa penyelenggaraan reklame (kawasan bebas).
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang hambatan yang dihadapi dalam pengawasan dan solusi yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap pemasangan papan reklame kawasan tanpa penyelenggaraan reklame (kawasan bebas).

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

- a. Diharapkan berguna bagi pengembangan ilmu hukum secara umum khususnya di bidang hukum tata negara, perundang-undangan dan bagi pemerintah mengenai kewenangan pemberian izin mendirikan papan reklame terhadap kawasan bebas papan reklame.
- b. Penelitian ini diharapkan memberi tambahan referensi yang sangat berguna di bidang akademisi dan sebagai salah satu bahan kepustakaan.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Pemerintah, diharapkan penelitian ini dapat menjadi masukan positif bagi keberlangsungan penyelenggaraan perizinan di Kota Bandung.
- b. Bagi Masyarakat, dengan adanya penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk memberikan informasi dan kepada masyarakat pada umumnya dan semua pihak yang berkepentingan pada khususnya dalam mendirikan bangunan.

E. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini membahas beberapa teori yang akan digunakan untuk menganalisis permasalahan penelitian. Peneliti menggunakan landasan teori yang mendukung pemikiran peneliti tentang teori dan praktik yang selama ini dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam membuat kebijakan terkait pengawasan perizinan penataan ruang.

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat menyatakan, bahwa tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (b) mewujudkan kesejahteraan umum, (c) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial.

Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 telah secara jelas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara berkedaulatan rakyat dan berdasarkan hukum (*rechstaat*). Hal ini berarti bahwa hukum merupakan penopang utama negara, dan tidak ada yang lebih tinggi dari hukum atau yang kita kenal dengan istilah supremasi hukum. Supremasi hukum berarti bahwa tidak ada *arbitrary power*, kekuasaan yang sewenang-wenang. Baik rakyat (yang diperintah) maupun raja (yang memerintah) kedua-duanya tunduk pada hukum.³

Hal tersebut dalam konteks negara saat ini, termasuk kepada segala tindakan dan kebijakan yang dibuat pemerintah sebagai alat negara harus mengacu kepada hukum yang berlaku supaya terhindar dari perbuatan yang sewenang-wenang. Atas dasar itu diperlukan legalitas atas segala tindakan penguasa sebagai tanda persetujuan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Hal yang sama juga berlaku kepada masyarakat sebagai salah satu unsur negara. Pada sudut pandang masyarakat, hukum adalah persetujuan di antara mereka dan oleh karena itu harus ditaati ataupun dipatuhi. Oleh karena itu dalam segala tingkah laku dalam pergaulan hidup bermasyarakat harus memperhatikan hukum sebagai pedoman bermasyarakat demi terciptanya keteraturan dan ketertiban dalam praktik bernegara.

Selanjutnya apabila dilihat pada konteks ketatanegaraan, seperti telah dikatakan sebelumnya bahwa rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi,

³ Djokosoetono, *Kuliah Ilmu Negara*, Penerbit In Hill Co, 2006, hlm. 106.

hubungan antara pemerintah dan rakyat adalah hubungan melayani dan dilayani. Sebagaimana pendapat Sondang Siagian, pemerintah merupakan abdi negara juga abdi masyarakat. Adapun dengan sudut pandang yang demikian negara mendapat predikat sebagai negara administratif (*administrative state*).⁴ Arti negara sebagai *administrative state* adalah dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan yang didelegasikan oleh rakyat, pemerintah memiliki fungsi-fungsi seperti fungsi politik, diplomasi, fungsi penegakan hukum dan lainnya.⁵

Perkembangannya kini terdapat dua fungsi baru dan juga menonjol yakni fungsi pengaturan (*regulatory functions*) dan fungsi pelayanan kepada masyarakat atau pelayanan publik (*public service functions*).⁶ Salah satu bentuk fungsi pengaturan pemerintah sebagai pelaksana tugas administratif guna terciptanya keteraturan dan ketertiban adalah melalui fungsi penerbitan izin. Perizinan diperlukan sebagai pengaturan yang berada di tingkat akhir yang merupakan pemberian dan perluasan kesempatan bagi warga masyarakat melakukan kegiatan-kegiatan tertentu sekaligus terdapat pembatasan-pembatasan yang dibutuhkan demi kepentingan rakyat sebagai keseluruhan.⁷

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan

⁴ Sondang Siagian, *Administrasi dan Pembangunan Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, PT. Bumi Aksara, 2009, hlm. 139.

⁵ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 29.

⁶ Sondang Siagian, *op.cit*, hlm. 140.

⁷ *Ibid*

persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi izin dalam arti luas dan arti sempit. Berdasarkan pendapat keduanya, secara luas izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.⁸

Penelitian ini didukung oleh teori kewenangan yang kemudian dapat diarahkan pada ketetapan hukum. Ketetapan hukum perlu diterapkan dan setiap institusi di Indonesia. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang tidak hanya meliputi membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka melaksanakan tugas, dan pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.⁹

Kewenangan yang dimaksud adalah pemberian izin yang diberikan oleh sebuah institusi. Melalui pemberian izin, penguasa memperkenalkan orang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.¹⁰ Sedangkan secara sempit izin adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk dapat mencapai

⁸ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, 2014, hlm. 198.

⁹ Philpus M. Hadjon, *Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 1997, hlm. 31.

¹⁰ *Ibid*

suatu tatanan tertentu atau menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Hal ini selaras dari fungsi izin itu sendiri. Menurut Adrian Sutedi, dalam bukunya dikatakan bahwa izin memiliki tiga fungsi utama yakni sebagai instrumen rekayasa pembangunan, fungsi keuangan (*budgetering*), dan fungsi pengaturan (*reguleren*).

Izin sendiri merupakan salah satu jenis Ketetapan Tata Usaha Negara (KTUN) atau *beschikking*.¹¹ Izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau “*beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was*”, artinya ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan.¹²

Berdasarkan izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Adapun di dalam surat izin berisi:¹³

1. organ yang berwenang;
2. yang dialamatkan;
3. diktum;
4. ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan, dan syarat-syarat;

¹¹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 49.

¹² Agus Ngadino, *Perizinan dalam Rangka Negara Hukum Demokratis*, http://eprints.unsri.ac.id/4012/1/Perizinan_Dalam_Kerangka_Negara_Hukum_Demokratis.pdf, diunduh pada Minggu 6 Oktober 2019, pukul 18.18 WIB.

¹³ Ridwan H.R., *op.cit*, hlm. 219-222.

5. pemberian alasan; dan
6. pemberitahuan-pemberitahuan tambahan.

Oleh karena bentuknya yang berupa keputusan tata usaha negara yang bersifat individual, konkret dan final, izin yang dikeluarkan pejabat administratif termasuk objek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara.

Adapun dari segi unsurnya menurut Ridwan HR dalam Adrian Sutedi, izin memiliki beberapa unsur:¹⁴

1. wewenang;
2. izin sebagai bentuk ketetapan;
3. lembaga pemerintah;
4. peristiwa konkret;
5. proses dan prosedur;
6. persyaratan;
7. waktu penyelesaian izin;
8. biaya perizinan;
9. pengawasan penyelenggaraan izin;
10. penyelesaian pengaduan dan sengketa;
11. sanksi; dan
12. hak dan kewajiban.

¹⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, 2011, hlm 179-192.

Terkait unsur dasar kewenangan dan siapa lembaga pemerintahan yang menerbitkan izin oleh pejabat administrasi dalam hal ini eksekutif, tidak ada undang-undang yang secara komprehensif atau spesifik mengatur mengenai izin secara keseluruhan.¹⁵ Masing-masing izin bersifat sektoral atau diatur berdasarkan peraturan yang terkait masing-masing bidang yang diatur. Seperti izin mendirikan perseroan diatur sendiri dalam undang-undang perseroan terbatas, izin usaha pertambangan diatur dalam undang-undang mineral dan batu bara dan sebagainya. Adapun terkait pemanfaatan wilayah atau ruang khususnya di wilayah administratif provinsi atau kabupaten/kota saat ini kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota secara garis besar diatur secara khusus pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia yang berbentuk negara kesatuan telah memilih asas desentralisasi sebagai asas utama dalam menjalankan moda pemerintahan.¹⁶ Artinya, dalam beberapa hal tertentu pemerintah daerah memiliki hak otonom untuk wilayahnya termasuk dalam hal izin pemanfaatan ruang pemerintah daerah diberikan wewenang yang lebih untuk mengatur daerahnya sendiri.

Pengaplikasian tentang pengawasan perizinan penataan ruang, diperlukan teori perizinan dan teori pengawasan, khususnya yang terkait dengan izin

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, 2005, hlm. 22.

¹⁶ Susi Dwi Harijanti, *Negara Hukum Yang Berkeadilan, Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Bagir Manan*, PSKN FH Unpad, 2011, hlm. 21.

mendirikan papan reklame. Teori pengawasan dijadikan sebagai indikator yang akan memberikan gambaran tentang pengawasan izin mendirikan papan reklame (*megatron*).

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan. Jadi kalau kata mengontrol berarti mengawasi, memeriksa.¹⁷ Menurut Sujanto dalam bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai pandangan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini dalam arti sempit, yang oleh Sujanto diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.¹⁸

Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih *forcefull* dibandingkan pengawasan, yaitu segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerja berjalan sesuai dengan semestinya. Sementara itu pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakikatnya merupakan suatu menilai apakah sesuatu sudah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan.

¹⁷ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm. 521.

¹⁸ Sujanto, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 17.

Adanya pengawasan ini akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akan dapat diperbaiki dan yang paling terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali. Selanjutnya, Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.¹⁹

Selanjutnya konteks yang lebih luas arti dan makna pengawasan lebih bercorak pada pengawasan yang berlaku pada organisasi dan birokrasi. Jika ditarik dalam makna yang lebih luas dan kompeherensif, maka pengawasan dapat dilihat dari beberapa segi yakni:

1. kontrol sebagai penguasaan pemikiran;
2. disiplin sebagai kontrol diri;
3. kontrol sebagai sebuah makna simbolik.

Kontrol tidak terbatas pada prosedur formal dalam penyelenggara organisasi. Kontrol bisa digunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang sesuai dengan keinginan kelompok tertentu. Kontrol dikonstruksikan beragam. Selain menciptakan suasana horor dan kondisi *chaos*, sebuah sitem kekuasaan, dalam rangka semakin menumbuhkan kepatuhan total terhadap kekuasaan, menciptakan berbagai kontrol yang sistematis terhadap pikiran dan jiwa masyarakat. Yasraf Amir Piliang mengembangkan semacam penjara pikiran.

¹⁹ Sirajun dkk, *Hukum Pelayanan Publik*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 126.

Wacana pikiran atau filsafat yang dikembangkan oleh penguasa tidak lagi berkaitan dengan upaya-upaya pengembangan daya nalar, daya kritis, daya analitis, daya kreatifitas, daya imajinasi yang didukung oleh sikap objektivitas, kejujuran, sportivitas, kebijaksanaan atau kearifan akan tetapi telah dikontaminasi oleh model-model wacana pemikiran yang berdasarkan kepatuhan, loyalitas, pembelaan buta dan ketakutan.²⁰

Antonio Gramsci melalui konsep hegemoni berbicara mengenai penguasaan pemikiran. Menurutnya, masyarakat sipil dan masyarakat politik adalah dua level suprastruktur yang masing-masing menjalankan fungsi kontrol sosial politik dalam pengertian berbeda. Kedua level ini pada fungsi “hegemoni” dimana kelompok dominan menangani keseluruhan masyarakat dan disisi lain berkaitan dengan “dominasi langsung” atau perintah yang dilaksanakan diseluruh negara dan pemerintah yuridis.²¹

Atas pandangan di atas, Mahadi Sugiono memberikan komentar sebagai berikut:²²

Perbedaan yang dibuat Gramsci antara masyarakat sipil dan masyarakat politik seperti yang diuraikan sebelumnya, sesungguhnya tidak sejelas yang terlihat dan perbedaan itu dibuat hanya semata untuk kepentingan analitis semata. Dibagian lain, karya yang sama dengan jelas ia menunjukkan bahwa kedua suprastruktur itu pada kenyataannya, sangat diperlukan satu dan lainnya tidak bisa dipisahkan. Bahwa kedua level itu sangat diperlukan bisa dilihat dengan gamblang dalam konsepsi Gramsci tentang negara yang lebih luas, dimana ia ditunjuk sebagai “negara integral”, yang meliputi tidak hanya masyarakat politik tetapi juga masyarakat sipil.

²⁰ Yasraf Amir Piliang, *Sebuah Dunia Yang Menakutkan, Mesin-mesin Kekerasan Dalam Jagad Raya*, Mizan, Bandung, 2001, hlm. 53-54.

²¹ Anthon F. Susanto, *Wajah Peradilan Kita*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm. 55.

²² Mahadi Sugiono, *Kritik Antonio Gramsci terhadap Pembangunan Dunia Ketiga*, Pustaka Pelajar, Bandung, 1999, hlm. 36.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian ini dimaksudkan, untuk dapat mengetahui, dan membahas suatu permasalahan, maka diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode tertentu, yang bersifat ilmiah. Metode menurut Arief Subyantoro dan FX Suwanto yang dikutip dari buku Anthon F. Susanto, metode adalah prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu dengan langkah-langkah sistematis.²³

Penelitian ini peneliti akan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Menurut Ronny Hanitjo Soemintoro:²⁴ “penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan atau penelitian data sekunder.” Langkah-langkah yang ditempuh peneliti dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis, yaitu memberikan paparan secara sistematis dan logis, serta kemudian menganalisisnya, dalam rangka mengkaji bahan-bahan dari kepustakaan dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dikaitkan dengan teori-teori hukum yang menyangkut permasalahan yang dihadapi untuk menggambarkan dan menganalisis fakta-fakta secara sistematis, faktual, logis dan memiliki landasan pemikiran yang jelas.²⁵

²³ Anthon F. Susanto, *Penelitian Hukum Transformatif-Partisipatoris Fondasi Penelitian Kolaboratif Dan Aplikasi Campuran (Mix Method) Dalam Penelitian Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, hlm.159-160.

²⁴ Ronny Hanitjo Soemintoro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 24.

²⁵ *Ibid*, hlm. 11.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:²⁶

Pendekatan yuridis normatif, yaitu metode yang menggunakan sumber-sumber data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka, yang kemudian dianalisis serta menarik kesimpulan dan permasalahan yang akan digunakan untuk menguji dan mengkaji data sekunder tersebut.

Metode pendekatan ini digunakan mengingat permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan serta kaitannya dengan penerapan dalam praktik.

3. Tahap Penelitian

Adapun tahap penelitiannya sebagai berikut:

- a. Penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder yang dilakukan dengan cara menginventarisasi data berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.²⁷ Penelitian kepustakaan, yakni dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian guna mendapatkan bahan hukum, yaitu:
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar maupun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini, yaitu:

²⁶ *Ibid*

²⁷ *Ibid*, hlm. 11-12.

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Amandemen IV Tahun 1945.
 - b) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penanataan Ruang.
 - c) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - d) Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Reklame.
 - e) Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 217 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Reklame.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum yang dimaksud disini tidak mengikat, yang terdiri dari buku-buku, makalah, hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini dan artikel dari surat kabar serta internet.
 - 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang sifatnya melengkapi kedua bahan hukum di atas, terdiri dari kamus hukum, kamus besar Bahasa Indonesia, kamus besar Bahasa Inggris dan ensiklopedia.
- b. Penelitian lapangan menurut Soerjono Soekanto yaitu: Suatu cara memperoleh data yang dilakukan dengan mengadakan observasi untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang akan diolah dan dikaji

berdasarkan peraturan yang berlaku.²⁸ Peneliti melaksanakan penelitian ke Dinas Perizinan Kota Bandung untuk mendapatkan keterangan-keterangan tentang pemberian izin mendirikan papan reklame (megatron) *fly over* jalan Ir. Djuanda, Bandung, dalam hal ini yaitu pengawasan terhadap pemasangan papan reklame pada kawasan tanpa penyelenggaraan reklame (kawasan bebas) berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Reklame.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini, akan diteliti mengenai data sekunder dan data primer dengan demikian ada dua kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan (*library research*) dan studi lapangan (*field research*).

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan yaitu suatu metode yang mempelajari dan meneliti literatur tentang hal-hal yang berhubungan dengan pemberian izin mendirikan papan reklame (megatron) *fly over* jalan Ir. Djuanda, Bandung.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 11.

b. Studi Lapangan (*Field Reseacrh*)

Penelitian lapangan yaitu suatu cara memperoleh data yang dilakukan dengan mengadakan observasi untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang akan dioleh dan dikaji berdasarkan peraturan yang berlaku.²⁹ Peneliti juga menggunakan data lapangan untuk memperoleh data yang bersifat primer sebagai penunjang data sekunder dilakukan dengan cara mencari data di lokasi atau objek penelitian serta mengadakan tanya jawab (wawancara) dengan pihak Dinas Perizinan Kota Bandung untuk mendapatkan keterangan-keterangan tentang pemberian izin mendirikan papan reklame (megatron) *fly over* jalan Ir. Djuanda, Bandung.

5. Alat Pengumpul Data

Penelitian ini dilakukan dengan cara mencari dan mengumpulkan data baik dari perundang-undangan, wawancara, internet maupun buku-buku yang berkaitan dengan pemberian izin mendirikan papan reklame (megatron) *fly over* jalan Ir. Djuanda, Bandung. Alat yang dipergunakan oleh peneliti dalam memperoleh data sebagai berikut:

a. Data Kepustakaan

- 1) Menggunakan catatan untuk memperoleh data yang dilakukan secara tertulis.

²⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *op.cit*, hlm. 53.

- 2) Menggunakan laptop dalam memperoleh data yang diperoleh dari alamat website internet.
- 3) Menggunakan flashdisk sebagai penyimpan data yang diperoleh dari alamat website internet atau dari narasumber.

b. Wawancara

Wawancara dilakukan oleh peneliti kepada pihak Dinas Perizinan Kota Bandung untuk mendapatkan keterangan-keterangan tentang pemberian izin mendirikan papan reklame (megatron) *fly over* jalan Ir. Djuanda, Bandung.

6. Analisis Data

Analisis data dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu. Metode analisis dalam penelitian ini secara yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh tersebut disusun secara sistematis, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan cara interpretasi, penafsiran hukum dan konstruksi hukum. Penelitian ini, data yang didapat dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif, yaitu suatu analisa yang bertolak dari norma-norma, asas-asas dan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai hukum positif yang kemudian dianalisis secara kualitatif, dengan tidak menggunakan statistik dan rumus-rumus.³⁰

³⁰ *Ibid*

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penelitian hukum ini berlokasi di tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh peneliti, adapun lokasi penelitian di bagi menjadi dua, yaitu:

a. Penelitian kepustakaan berlokasi di:

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No.17, Bandung.
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jl. Dipati Ukur No.35, Bandung.

b. Penelitian Lapangan berlokasi di:

Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung, Jl. Cianjur No.34, Kacapiring, Batununggal, Kota Bandung, Jawa Barat 40195.