

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/323015244>

# KEBIJAKAN REKLAME DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH ( Implikasi Sosial Ekonomi Kebijakan Otonomi Daerah )

Chapter · February 2018

CITATIONS

0

READS

43

1 author:



**Yustina Ndung**

Universitas Merdeka Malang

4 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Menggali nilai-nilai budaya untuk pembentukan karakter bangsa [View project](#)

# KEBIJAKAN REKLAME DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (Implikasi Sosial Ekonomi Kebijakan Otonomi Daerah)

Yustina Ndung

Universitas Merdeka Malang  
Email: dyustina\_n@yahoo.co.id

**Abstrak:** Salah satu indikasi dari kemampuan untuk melaksanakan prinsip otonomi daerah adalah adanya upaya meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Salah satunya dengan diversifikasi jenis dan ekstensifikasi titik pemasangan reklame. APBD yang terus meningkat memberikan dukungan nyata bagi pelaksanaan program pembangunan. Kemampuan daerah untuk membiayai pembangunan dengan dana yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS) merupakan ciri keberhasilan tugas daerah dalam melaksanakan otonomi yang dimilikinya, sekaligus memerikan tingkat kemandirian dan kesejahteraan masyarakat.

**Keywords:** otonomi daerah, pendapatan asli daerah, reklame, kebijakan publik

Desentralisasi dan otonomi daerah memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya kabupaten dan kota. Tujuannya adalah mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik, peningkatan percepatan pembangunan daerah yang bermuara pada penciptaan cara berpemerintahan yang baik/*Good Governance* (Rasyid, dkk., 2003: 211).

Salah satu indikasi kemampuan untuk melaksanakan otonomi daerah adalah meningkatnya penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sebab peningkatan Pendapatan Asli Daerah dari tahun ke tahun dapat memberikan dukungan nyata bagi pelaksanaan program pembangunan di daerah. Dengan kata lain, kemampuan daerah untuk membiayai pembangunan dengan dana yang berasal dari PAD merupakan salah satu indikasi keberhasilan tugas daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Sebab, hakikat diberikan kewenangan Otonomi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota adalah agar daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara proporsional (Bdk. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004).

Kota Malang adalah kota terbesar kedua di Jawa Timur setelah Surabaya. Mottonya "Tri Bina Cita" Kota Malang (Kota Pendidikan, Kota Pariwisata dan Kota Industri) dengan akselerasi pertumbuhan ekonomi dan mobilitas penduduk yang cukup tinggi. Hal ini menjadi daya tarik para investor untuk membuka usahanya di Malang. Konsekuensinya, pemasangan reklame menjadi tuntutan dan keharusan dalam memperkenalkan produk atau jasa yang disediakan para pengusaha. Efek lanjutnya adalah pemasangan reklame secara tidak teratur yang bisa mengganggu ketertiban lalu lintas, kebersihan dan keindahan kota. Di sisi lain, reklame membawa *income* bagi daerah.

Berdasarkan realitas tersebut, maka kajian mengenai penataan reklame di kota Malang sangat signifikan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dengan tetap memperhatikan nilai – nilai estetika, nilai – nilai etis, kelestarian ekosistem, kenyamanan, ketentraman dan keamanan masyarakat. Dan pada akhirnya, Tri Bina Cita benar-benar menjadi *brand-image* Kota Malang yang membedakannya dengan kota lain.

## Kebijakan Publik dan Retribusi Daerah

Menurut Lasswell dan Kaplan, kebijakan publik diartikan sebagai "Suatu program pencapaian

tujuan". Sedangkan E. Anderson mengartikan kebijaksanaan adalah "Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu". Kemudian, Ripley dan Franklin (1985:23) *public policy* adalah hal-hal yang berhubungan dengan apa yang seharusnya dikerjakan oleh pemerintah mengenai masalah-masalah yang sedang dihadapinya. Lebih lanjut pengamatan itu dijelaskan Jones (1991: 48-49) bahwa "niat (*intentions*) menyangkut tujuan yang sebenarnya dari sebuah tindakan; Tujuan (*goal*) merupakan keadaan akhir yang hendak dicapai, sedangkan pengaruh (*effects*) adalah dampak program yang dapat diukur ( yang diharapkan dan yang tidak diharapkan, yang bersifat primer atau yang bersifat sekunder).

Dengan demikian *public policy* merupakan aktivitas Pemerintah yang terdiri dari 3 ( tiga ) proses kegiatan, yaitu *Formulation* (Formulasi), *Implementation* (Implementasi) dan *Evaluation* (Evaluasi) yang saling keterkaitan satu dengan lainnya. Jelaslah bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan pemerintah (Pemerintah Kota Malang) untuk mengkaji penataan reklame dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah dengan tetap mempertahankan keindahan dan kelestarian ekosistem khususnya di ruang terbuka hijau.

Kebijakan publik yang telah disahkan harus diimplementasikan. Fungsi *implementasi* ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai *outcome* (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah. Sebab itu fungsi *implementasi* mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara disebut *Policy Delivery System* (sistem penyampaian/penerusan kebijakan negara) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sasaran-sasaran tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.

Beberapa persoalan dalam implementasi kebijakan penyelegaraan reklame di Kota Malang, antara lain: (1)Belum tertatanya koordinasi lintas sektoral terkait penyelenggaraan reklame sehingga sulit untuk mengadakan evaluasi biaya dan dampak pemasangan reklame, (2) Fakta perkembangan ekonomi dan minat menyelenggarakan reklame komersial menyebabkan pemasangan reklame dilakukan secara tidak teratur, sehingga mengganggu

aspek estetika, ketertiban dan keamanan masyarakat, 3) Adanya keluhan dan kecemasan dari kalangan pengusaha berkenaan dengan proses perijinan, pemasangan dan pembongkaran reklame, utamanya mengenai biaya jaminan reklame yang dititipkan pada pemerintah daerah, 4) Adanya sejumlah potensi lokasi/titik pemasangan reklame di kota Malang yang selama ini belum dioptimalkan pemanfaatannya.

Karena itu analisis komprehensif mengenai desain dan tata letak reklame sebagai upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Malang perlu dilakukan. Kajian ini dapat membantu memberikan pedoman dalam penataan reklame yang profitable tanpa mengurangi aspek estetika, nilai-nilai etis dan kelestarian ekosistem pada ruang terbuka hijau, serta mempertimbangkan aspek kenyamanan, keamanan dan ketertiban masyarakat.

Kemudian, di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 66 Tahun 2001 pasal 1 ayat 1 tentang Retribusi Daerah disebutkan bahwa: Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Kemudian ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, meliputi Jasa Umum, Jasa Usaha, dan Jasa Perizinan Tertentu termasuk di dalamnya adalah Izin Reklame.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa Jenis Retribusi Perijinan Daerah terdiri dari: Retribusi Izin Mendirikan Bangunan; Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol; Retribusi Izin Gangguan; Retribusi Izin Trayek; dan Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah .

Jenis-jenis retribusi yang telah ditentukan tersebut sifatnya tidaklah *limitative*, artinya bahwa pemerintah daerah yang bersangkutan masih dapat menambah jenis retribusi yang lain sesuai dengan kebutuhan dan dapat dikembangkan sesuai dengan potensi yang ada. Kemungkinan pengembangan ini memungkinkan bagi daerah untuk dapat menggali potensi-potensi baru.

### Pendapatan Asli Daerah

Pasal 157, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa Pendapatan Asli Daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan

kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Hal ini terkait sebagai obyek peraturan yang ada. Pendapatan Asli Daerah dapat memberikan dukungan yang memadai bagi pelaksanaan otonomi daerah atau sebaliknya, bergantung pada upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah.

Izin Reklame sebagai bagian dari Pajak Daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang perlu ditingkatkan peranannya. Karena itu proses pelaksanaan retribusi membutuhkan penanganan yang sungguh-sungguh dan kesiapan seluruh aparatur publik yang menanganinya. Mengingat bahwa tidak semua sumber-sumber pembiayaan diberikan kepada daerah, maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini akan dapat membantu Pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi secara baik.

Pendapatan daerah dapat diklasifikasikan dalam dua kategori, yaitu sumber-sumber pendapatan dari daerah sendiri dan luar daerah. Sumber-sumber pendapatan dari daerah sendiri adalah sumber-sumber pendapatan yang dikumpulkan secara langsung dari masyarakat daerah yang bersangkutan, misalnya pajak dan retribusi yang langsung dipungut dan memiliki daerah yang bersangkutan. Sumber-sumber pendapatan daerah sendiri dapat juga diperoleh dari hasil perusahaan milik daerah lainnya yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah serta bagi hasil. Sumber-sumber pendapatan Eksternal adalah sumber-sumber pendapatan yang berasal dari luar daerah dari level pemerintah di atasnya.

Menggali sumber-sumber keuangan daerah, merupakan salah satu indikator dalam menilai kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi itu sendiri. Dalam hubungan ini S. Pamudji (1988:62) mengemukakan bahwa sumber keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri, kemampuan dalam arti sampai seberapa jauh daerah dapat menggali sumber-sumber keuangan guna membiayai keperluan-keperluan sendiri tanpa semata-mata menggantungkan diri pada bantuan atau subsidi dari Pemerintah Pusat. Daerah harus siap secara administratif serta harus jeli merekonstruksi visi dan misi strategis sebab penyelenggaraan Pemerintah di Daerah tidak akan terlepas dari proses pembangunan

di daerah. Jadi, faktor keuangan daerah merupakan hal yang sangat esensial dalam mengukur derajat kemandirian suatu Pemerintah Daerah dalam mengatur, mengurus dan membiayai urusan rumah tangganya.

## Reklame

Reklame adalah benda, alat, perbuatan atau media yang menurut bentuk, susunan dan corak ragamnya untuk tujuan komersial, dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau memuji suatu barang, jasa atau orang ataupun untuk menarik perhatian umum kepada suatu barang, jasa atau orang yang ditempatkan atau yang dapat dilihat, dibaca atau didengar dari suatu tempat oleh umum, kecuali yang dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Hal ini terkait dengan perencanaan pembangunan, perijinan, pengelolaan pendapatan, ketentraman dan ketertiban umum, penataan ruang dan wilayah, keindahan kota, pengawasan dan pengendalian. Karena itu koordinasi dan kerja sama lintas sektoral penting untuk diperhatikan.

Bisnis media luar ruang cukup menggiurkan karena melibatkan anggaran biaya sangat besar. Dampaknya adalah tumpang-tindih atau bertumpuknya titik-titik reklame di areal strategis tetapi sempit (bdk.poster-poster di pertigaan PLN Kota Malang atau depan toko Avia Malang), atau bertebarannya papan reklame secara acak dengan ukuran beragam. Kenyataan ini merusak estetika, kenyamanan dan ketertiban penataan kota jika tidak memiliki regulasi yang mengatur penataan titik reklame.

Pajak Reklame merupakan salah satu sumber pendapatan dari retribusi daerah yang apabila dikelola dan ditata secara profesional maka dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Hal ini menjadi sangat menjanjikan bagi Pemerintah Kota Malang mengingat letaknya yang sangat strategis dengan akselerasi pertumbuhan ekonomi dan mobilitas penduduk yang cukup tinggi. Apalagi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan penataan reklame yang meliputi kebijakan perencanaan, pengaturan, pengawasan, pengendalian dan penertiban.

## METODE

Kajian ini bersifat deskriptif kualitatif dengan menganalisis hasil penelitian yang dilakukan di Kota

Malang, kerja sama antara Bappeko dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Merdeka Malang.

**PEMBAHASAN**

**Penyebaran Reklame di Kota Malang**

Kota Malang merupakan kota terbesar kedua di wilayah Propinsi Jawa Timur dengan luas 110.0566 km<sup>2</sup> yang terbagi dalam 5 kecamatan yaitu kecamatan Lowokwaru, Klojen, Sukun, Kedung Kandang, dan Blimbing.

Jaringan jalan adalah nadi bagi suatu kota, sehingga hubungan antara kegiatan yang satu dengan yang lainnya dapat terjalin. Secara geometrik, jalan merupakan tempat peletakan jaringan listrik dan penerangan umum, jaringan telepon, jaringan air bersih, jaringan drainase dan papan publikasi umum serta reklame.

Reklame merupakan salah satu bentuk promosi untuk menyampaikan/menginformasikan produk-produk tertentu kepada masyarakat. Karena itu, setiap organisasi/perusahaan melakukan pemasangan reklame tetap maupun insidental pada moment-moment tertentu di lokasi yang dianggap strategis. Nilai Strategis Lokasi adalah ukuran nilai yang ditetapkan pada titik-titik lokasi pemasangan reklame yang dikategorikan sebagai lokasi yang didasarkan kriteria kepadatan lalu lintas, kemudahan pemanfaatan tata ruang kota, pusat keramaian kota serta aspek lainnya.

Hasil survey penyebaran reklame di lima kecamatan Kota Malang menggambarkan hasil sebagai berikut:

**Tabel 1. Klasifikasi Jenis Reklame Di Kota Malang**

Kecamatan	Jenis Reklame													
	Papan	Megatron	Selebaran	Kain	Bando Jalan	Kios	Baliho	JPO	Melekat	Neon box	Berjalan	Poster	Lettersign	Billboard
1. Blimbing	275	-	-	432	-	-	69	-	388	200	-	-	-	171
2. Lowokwaru	144	124	80	358	5	80	9	4	-	4	-	205	-	104
3. Klojen	349	75	50	522	13	203	27	1	99	99	36	119	84	134
4. Sukun	395	-	-	378	-	6	12	-	159	55	-	85	-	-
5. Kedung Kandang	642	-	-	93	-	-	-	-	858	-	-	-	-	110
Jumlah	1805	199	130	1783	18	289	117	5	1504	358	36	409	84	519

Sumber: Fisip Unmer, 2007

Secara umum, penyebaran reklame di Kota Malang menunjukkan bahwa ada 14 jenis reklame yaitu, papan, Megatron, Selebaran, Bando jalan,

Kios, Baliho, JPO, Neon Box, Poster, Billboard. Kain, reklame Berjalan, dan Lettersign.

**Tabel 2. Klasifikasi Jenis Reklame di Kota Malang (%)**

No	Jenis Reklame	Jumlah	%
1	Papan	1805	24,88
2	Kain	1783	24,57
3	Melekat	1504	20,73
4	Billboard	519	7,15
5	Poster	409	5,64
6	Neon Box	358	4,93
7	Kios	289	3,98
8	Megatron	199	2,74
9	Selebaran	130	1,79
10	Baliho	117	1,61
11	Lettersign	84	1,16
12	Berjalan	36	0,49
13	Bando jalan	18	0,25
14	JPO	5	0,06
Jumlah		7256	100

Sumber: data primer yang diolah, 2007

Data di atas menunjukkan bahwa reklame papan merupakan jumlah terbanyak selanjutnya diikuti berturut-turut reklame Kain, Melekat, billboard, Poster, Neon Box, Kios, Megatron, Selebaran, Baliho, Lettersign, Berjalan, Bando Jalan, dan JPO. Jumlah keseluruhan reklame yang tersebar di 5 kecamatan Kota Malang sejumlah 7256 buah. Sebuah jumlah yang sangat besar dan peluang untuk meningkatkan PAD dari sektor pajak reklame.

Potensi yang sangat besar ini diperlukan pengaturan yang lebih detail terutama pada jenis

reklame, jumlah lokasi dan titik reklame, dan tarif pengenaan pajak reklame.

Pengaturan jenis dan jumlah reklame segera mendapat perhatian, karena:

- Potensi jumlah dan jenis reklame semakin meningkat, per minggu bahkan perbulan. Setiap hari rata-rata 100 reklame.
- Menciptakan ketertiban dan keteraturan pemasangan reklame.
- Menjamin keselamatan masyarakat.
- Memudahkan masyarakat dalam memasang iklan, kejelasan prosedur, tata cara aturan penentuan tarif pajak.
- Memudahkan SKPD terkait dalam menegakkan aturan, sebagai pelaksanaan Perda Kota Malang No. 4 tahun 2006, yang penjabarannya masih memakai Surat Keputusan Walikota Malang No. 513 tahun 2001 yang dalam beberapa hal sudah tidak memadai.
- Meningkatkan pajak reklame.
- Mencegah masyarakat yang menghindari pajak reklame.
- Mengikuti dinamika dan perubahan serta kreatifitas masyarakat.

### **Standar Normatif Pemasangan Reklame Yang Kurang Diperhatikan**

Jenis, lokasi dan jarak pemasangan reklame seperti tergambar dalam data menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

- **Aspek Keindahan**  
Pemasangan reklame di beberapa ruas jalan protokol di Kota Malang telah sesuai dengan pasal 3 poin (e), yaitu menjaga keindahan dan kelestarian lingkungan. Namun hampir di seluruh wilayah penyebaran reklame ditemukan banyak pelanggaran. Secara umum dapat dikatakan bahwa pemasangan reklame di Kota Malang belum tertata dengan baik; tidak mengikuti jarak ideal pemasangan reklame, bahkan bertumpuk-tumpuk tanpa memperhatikan aspek keindahan, kenyamanan pemakai jalan dan masyarakat sekitar. Misalnya spanduk, umbul-umbul, poster dan jenis reklame lainnya yang berjejer di depan halaman rumah/kantor; reklame yang warnanya sudah pudar/rusak, bahkan patah tetapi belum diturunkan; poster-poster yang dipasang berjejer pada batang pohon, tiang/gardu listrik, dan pot-pot bunga.
- **Aspek Keamanan**  
Terkait dengan aspek keamanan/keselamatan ditemukan bahwa:
  - Pemasangan billboard/baliho yang melintang di atas jalan dengan arus lalu lintas

yang padat sangat riskan bagi keamanan.

- Baliho di pertigaan PLN, baliho yang tumbang
  - Spanduk yang dipasang dengan tali yang kurang kuat sehingga terputus dan mengganggu pengendara kendaraan bermotor. Hal ini disebabkan tindakan pemerintah yang kurang tegas. Ketentuan hukum seringkali tidak dipakai sebagai acuan pelaksanaan, sehingga mengakibatkan adanya tindakan "spekulatif" dari oknum tertentu. Untuk itu perlu penerapan sanksi yang lebih tegas dan kerja sama dengan semua unsur, baik aparat penegak hukum, pelaksanaan lapangan ataupun masyarakat setempat.
  - **Aspek Hukum (Penertiban Ijin Pemasangan)**  
Aspek penertiban ijin pemasangan reklame masih belum diperhatikan bahkan ada kecenderungan untuk melempar tanggung jawab.
    - Ada beberapa spanduk yang habis jangka waktunya tetapi belum diturunkan.
    - Ada baliho, spanduk, umbul-umbul yang dipasang di halaman rumah, kantor, pertokoan, perumahan yang tidak jelas status perijinannya.
    - Terdapat pos polisi/pos keamanan yang dipenuhi iklan atau branding produk tertentu.
  - **Aspek Pendapatan Daerah**
    - Masih terdapat kawasan tertentu yang tidak dimanfaatkan untuk pemasangan reklame untuk spanduk, baliho, dan reklame papan di beberapa jalan, seperti Jl. Guntur, Jl. Pahlawan Trip, Jl. Wilis, Jl. Buring, Jl. Kalpataru, Jl. Bengawan Solo, Jl. Kalpataru, Jl. Bengawan Solo, Jl. Tumenggung Suryo, Jl. Langsep, Jl. Panglima Sudirman, Jl. Dr. Cipto.
    - Pusat-pusat Keramaian yang belum dimanfaatkan untuk iklan elektrik (videotron), seperti Stadion, Kawasan Pertigaan PLN, Kawasan Terminal Arjosari (dekat ruang tunggu penumpang bus malam), Jl. Merdeka Timur.
- Mencermati permasalahan yang terjadi, aspek pendapatan daerah merupakan yang paling menarik untuk dirumuskan kembali agar potensi yang besar ini lebih dioptimalkan. Karena banyak peluang (ruas jalan) yang belum tersentuh dengan baik. Pemerintah Kota Malang harus menata kembali dengan

memberikan ketentuan yang tegas tentang batas-batas jumlah pemasangan iklan supaya tidak mengumpul pada satu tempat saja melainkan dapat merata ke seluruh sudut-sudut kota, tentunya dengan memperhatikan pasal 3 (a-f), sebagai sarana meningkatkan pendapatan daerah secara signifikan.

Hasil penelitian Fisip Universitas Merdeka Malang menunjukkan bahwa ada beberapa jalan yang mengalami peningkatan klasifikasi yang semula termasuk dalam klasifikasi B menjadi klasifikasi A, klasifikasi C menjadi klasifikasi B, klasifikasi D menjadi klasifikasi C.

Perubahan klasifikasi tersebut atas dasar perubahan dan perkembangan pembangunan Kota Malang, serta sesuai dengan persyaratan sebagaimana terdapat dalam Perda Kota Malang No. 4 tahun 2006 (pasal 7 sampai dengan pasal 12) yang mengatur tentang penetapan kawasan atau lokasi pemasangan reklame berdasarkan nilai strategis.

Namun perlu diperhatikan perijinan dan standar reklame (Bdk. Bab V, pasal 13, Perda Kota Malang No. 4 tahun 2006, tentang Standar Reklame, setiap pemasangan reklame harus memenuhi standar reklame (ayat 1), yaitu *standar etik*, isinya tidak bertentangan dengan unsur SARA (Suku, Agama, Ras, dan antar golongan). *Standar estetis*, yaitu bentuk penampilan reklame harus memperhatikan aspek keindahan. *Standar teknis*; reklame yang dipasang memenuhi ketentuan standar konstruksi. *Standar fiskal*; reklame yang dipasang telah melunasi seluruh kewajiban perpajakan. *Standar Administrasi*, yaitu reklame yang dipasang memenuhi perizinan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kemudian pada pasal 17 (ayat 1 s/d 5) diatur tentang ketentuan perijinan, disebutkan bahwa:

- Setiap orang atau badan yang bermaksud memasang reklame wajib memiliki ijin dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.
- Ijin yang diberikan tidak dapat dipindah tangankan kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.
- Orang atau badan yang telah memiliki ijin pemasangan reklame yang telah habis masa berlakunya apabila pemasangan reklame akan diteruskan, wajib melakukan perpanjangan ijin.
- Setiap orang atau badan yang memasang reklame yang didasarkan pada perjanjian kerjasama untuk perpanjangan ijinnya diadakan pembaharuan perjanjian kerjasama terlebih dahulu. Dalam hal ini tata cara perijinan sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Walikota.

## Pajak Reklame

Surat Keputusan Walikota Malang No. 513 tahun 2001 tentang Pajak Reklame dalam bab II pasal 3, ayat 1 sampai dengan pasal 10 diatur ketentuan sebagai berikut:

- Bagi orang pribadi atau badan yang memasang reklame tetap/permanen, ijin diberikan dalam jangka waktu 1 tahun dan dapat diperpanjang setelah memenuhi persyaratan yang ditentukan.
- Untuk pemasangan reklame Insidentil ditentukan: harian, 7 hari sama dengan 1 minggu, 14 hari sama dengan 2 minggu, 21 hari sama dengan 3 minggu, 28 hari sama dengan 4 minggu, 30 hari sama dengan 1 bulan. Jika melebihi hari kelipatan mingguan dan tidak memenuhi untuk dianggap satuan kelipatan mingguan berikutnya, kelebihan hari diperhitungkan dengan tarif harian.
- Apabila pemasangan reklame yang menyebabkan rusaknya taman dan atau ruang terbuka hijau, pihak yang bertanggung jawab terhadap pemasangan reklame berkewajiban memperbaiki kembali, paling lama 1 (satu) minggu setelah selesainya pemasangan reklame.
- Untuk menjamin kepastian tanggung jawab, kewajiban orang pribadi atau badan harus memberikan uang jaminan yang besarnya ditetapkan sejumlah perkiraan nilai terjadinya kerusakan taman dan atau ruang terbuka hijau kepada Dinas Pertamanan. Penggunaan uang jaminan dilaporkan dan di pertanggung-jawabkan kepada Kepala Daerah.
- Dinas Pendapatan ditunjuk sebagai pemungut pajak reklame, sedangkan Dinas Perijinan ditunjuk sebagai pemroses ijin pemasangan reklame baik tetap maupun insidentil berdasarkan rekomendasi dinas teknis dan atau Tim Pertimbangan pemasangan Reklame (berkaitan nilai-nilai kepatutan, kepantasan serta kewajaran terhadap bentuk, gambar, dan isi reklame)
- Reklame dalam bentuk selebaran, reklame melekat/stiker, poster tidak diperlukan ijin, pengesahannya dengan cara diperporasi terlebih dahulu.
- Reklame yang menggunakan konstruksi bangunan besi, beton dan kayu yang struktural harus mendapat rekomendasi dari Tim Pertimbangan Pemasangan Reklame dan dilengkapi Ijin Mendirikan Bangunan. Jika terjadi kerusakan dan atau kehilangan reklame yang telah dipasang menjadi tanggung jawab pemasang reklame

- Instansi Pemerintah dan atau TNI/POLRI yang memasang reklame dengan mencantumkan produk tertentu dikenakan tarif pajak sebesar 50% dari total pengenaan pajak yang pembayarannya di tanggung oleh pihak sponsor.
- Setiap pemasangan reklame harus sesuai dengan ukuran, bahan, isi, gambar dan lokasi yang tertera dalam surat ijin pemasangan. Apabila terjadi perubahan dalam ukuran, bahan, isi, gambar, dan lokasi sebagaimana tertera dalam surat ijin dinyatakan sebagai reklame baru dan wajib melakukan pengurusan ijin pemasangan baru dan membayar pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- Reklame yang berakhir masa berlakunya, tidak diajukan perpanjangan ijinnya atau tidak dilakukan pembongkaran oleh yang bersangkutan (dalam waktu 1(satu) minggu) akan menjadi milik Pemerintah Daerah.
- Pemasangan reklame yang telah diijinkan harus memenuhi syarat-syarat standar keamanan dan standar teknis konstruksi pemasangan. Apabila terjadi seorang atau pengguna jalan yang mengalami kecelakaan akibat kejatuhan reklame yang dipasang menjadi tanggung jawab pemilik atau penanggung jawab reklame. Hal ini tidak berlaku apabila diakibatkan adanya bencana alam.

Namun, secara empiris banyak ditemukan:

- Reklame yang masa berlakunya sudah kedaluwarsa, namun pihak pemasang reklame tidak juga memperbaharui ijin, juga tidak melakukan pembongkaran.
- Banyak terjadi kerusakan taman dan ruang terbuka hijau akibat pemasangan reklame. Salah satu informan mengatakan bahwa penyebabnya adalah uang jaminan pembongkaran dan jaminan kerusakan terlalu kecil sehingga tidak cukup untuk memperbaiki kerusakan. Padahal ketentuannya adalah "uang jaminan, besarnya ditetapkan sejumlah perkiraan nilai terjadinya kerusakan taman dan atau ruang terbuka hijau, dan diserahkan kepada Dinas Pertamanan".
- Ketidakjelasan mengenai uang jaminan ini menjadi beban tambahan bagi daerah. Jika Satuan Polisi Pamong Praja selaku penegak Perda yang menanganinya, maka biaya operasional kegiatan tersebut menjadi beban anggaran daerah. Pertanyaannya: untuk apa uang jaminan bongkar reklame,

dan siapa yang harus bertanggung jawab terhadap hal itu? Jika SKPD terkait penyelenggaraan reklame mengalami kesulitan dalam pembongkaran reklame, maka pola kemitraan dengan pihak ketiga dapat dipakai agar aspek estetika kota dapat dipertahankan.

- Belum ada penggolongan jenis reklame Iklan Layanan Masyarakat dengan reklame komersial. Iklan Layanan Masyarakat (ILM) seyogyanya diberikan space tersendiri, karena; *pertama*, memudahkan masyarakat menangkap isi pesan, *kedua*, memudahkan pengenaan tarif pajak. *Ketiga*, meringankan penegak ketertiban, karena ILM relatif waktunya lebih lama untuk sosialisasi kepada khalayak ramai.
- Untuk promosi atau sosialisasi Kota Malang, dapat dibuat "Maskot"/*brand* sebagai legitimasi bahwa suatu reklame telah memperoleh ijin.

### **Problem Penentuan Tarif Reklame**

Setiap pemasangan reklame harus memperoleh ijin dan wajib membayar pajak. Dasar penentuan tarif sewa lahan selama ini adalah berdasarkan tingkat kepadatan pengguna jalan. Namun banyaknya instansi penyelenggara reklame bisa menjadi potensi banyaknya biaya yang dikeluarkan; ada instansi yang mengurus masalah keindahan, ada yang mengurus masalah muatan pesan, ada lagi yang mengurus masalah PAD, dan lain sebagainya. Penanganan program lintas sektoral cenderung kurang efektif, biaya operasional tinggi, saling melempar tanggung jawab dalam pengelolaan reklame. Disamping itu, yang juga harus diperhatikan adalah *Beban Tugas dan Tanggung Jawab Dinas Perijinan* Kota Malang yang menangani kurang lebih 15 (lima belas) bentuk perijinan. Di satu sisi lebih ramping (efektif dan efisien) bagi penyelenggaraan reklame, tetapi mempunyai potensi penyimpangan jika tidak ada kontrol yang optimal.

### **Isu Kebijakan dan Peluang Penyelenggaraan Reklame**

Kajian analisis reklame sebagai alat komunikasi menggambarkan potensi bisnis suatu daerah atau kota. Kota yang sangat minim iklan luar ruangnya bisa dinilai bahwa kota tersebut tidak memiliki potensi bisnis. Sebaliknya kota yang ramai dengan



iklan luar ruang dianggap memiliki potensi bisnis. Karena reklame adalah alat yang mengkomunikasikan pesan bisnis, sosial politik, dan sebagainya. Pengakuan terhadap peran ini dapat menjadi pertimbangan dalam merumuskan Peraturan (Perda atau Perwal) tentang Penyelenggaraan Reklame. Yang perlu diperhatikan adalah penataan ukuran, jarak antartitik, tinggi-rendah iklan, lokasi, dan bahan iklan agar menghasilkan pemandangan ruang kota yang jauh lebih cantik dan indah.

Terkait dengan hal tersebut di atas, paling tidak terdapat beberapa isu kebijakan dan peluang pengembangan reklame sebagai berikut:

- Persepsi tentang pentingnya kepastian lembaga perijinan terkait dengan pemasangan reklame.
- Pemahaman tentang tempat pemasangan reklame
- Koordinasi antar pihak yang terkait.

Dengan kata lain, ada dua tantangan besar yang menjadi agenda pemerintah daerah, yaitu; peningkatan pendapatan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Jika yang pertama dapat dipahami sebagai hal yang bermanfaat untuk mendukung berjalannya pemerintahan dan pembangunan secara efektif, maka yang kedua untuk memperoleh kemanfaatan berupa dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan berbagai program pemerintahan dan pembangunan. Keduanya sama-sama penting untuk diperhatikan.

Suatu keniscayaan bahwa jaringan strategis antara pemerintah, pengusaha, dan masyarakat dipertahankan dan dikembangkan secara berkelanjutan. Komitmen kebersamaan sebagai sinergi terhadap sumberdaya yang dimiliki masing-masing komponen jaringan tersebut. Formulasi komitmen tersebut di antaranya terdapat pada Peraturan Daerah dan penjabarannya yang terkait kebijakan pendapatan daerah tentang desain dan tata letak reklame di kota Malang.

Substansi kebijakan tersebut dalam penelitian ini, tentu saja tidak semata-mata dilihat hanya pada potensi pendapatan dari pajak reklame, tetapi juga bagaimana kepentingan pengusaha diakomodasi dalam kebijakan publik (mudah untuk memperkenalkan produk yang dimiliki, juga mengakomodir kepentingan masyarakat Kota Malang secara keseluruhan.

Titik-titik reklame yang masih dapat dikembangkan adalah:

- Lokasi di luar Damija
- Reklame berjalan

- Lapangan Olah raga
- Lokasi daerah perumahan

## KESIMPULAN

Implikasi sosial ekonomi kebijakan reklame yaitu kontribusi pendapatan bagi daerah sehingga mampu untuk membiayai pembangunan dengan dana yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah. Kemandirian merupakan indikasi keberhasilan tugas daerah dalam melaksanakan otonomi.

Beberapa temuan umum yang bisa diajukan sebagai bahan rekomendasi dan pertimbangan dalam mengambil keputusan publik adalah sebagai berikut:

- Penataan Reklame: khusus untuk lokasi dekat *traffic light*. Hal ini mengingat bahwa di tempat tersebut para pengendara dapat berhenti sejenak melihat reklame sambil menunggu lampu hijau menyala, dengan memperhatikan aspek kenyamanan dan keselamatan berkendara (tidak menghalangi pandangan para pengendara).
- Menata ulang desain tata letak dan grafis Iklan Layanan Masyarakat (ILM) *Public Service Announcement* yang disponsori oleh perusahaan swasta. Hal ini mengingat porsi pesan sosial yang dikampanyekan hanya mendapatkan 60 persen ruang reklame, sedang sisanya ditempati sponsor. Seharusnya, ruang ILM diperbesar menjadi 90 persen ruang yang tersedia.
- Pembongkaran Reklame perlu kemitraan dengan pihak ketiga agar SKPD Penyelenggara Reklame tidak saling melempar tanggung jawab, dan menghindari pemborosan pemanfaatan dana yang bersumber dari APBD.
- Tempat-tempat tertentu yang dibranding produk tertentu perlu ditertibkan karena cara tersebut sangat menguntungkan pemilik produk dan kerugian bagi Pemkot Malang.
  - Kejelasan aturan bagi reklame yang dipasang di wilayah/kompleks perumahan.
  - Penertiban, negosiasi dan bargaining titik reklame di luar prosedur yang telah ditetapkan.

## DAFTAR RUJUKAN

- Dunn, W.N. 2002. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Edwards III, George, C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.

- HR, Syaukani, Afan, G., Ryaas, R. 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nugroho, D.R. 2003. *Kebijakan Publik; Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Peraturan Daerah Kota Madya Daerah Tingkat II Malang Nomor 4 Tahun 1998, tentang Pajak Reklame.
- Peraturan Walikota Malang Nomor 13 Tahun 2006, tentang Sistem dan Prosedur Tetap Pelayanan Perijinan Yang Dilaksanakan Pada Dinas Perijinan Kota Malang.
- Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Reklame.
- Prijono, Onny, S., dan A.M.W. Pranarka (ed.). 1996. *Pemberdayaan; Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: CSIS.
- Sedarmayanti. 2003. *Good Governance (Kepemimpinan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Tarsito.
- Strauss, A., and Yuliet, C. *Basics of Qualitative Research. Grounded Theory; Procedures and Techniques*. London: Sage Publications.
- Surat Keputusan Walikota Malang Nomor 513 Tahun 2001 tentang Pajak Reklame.
- Tjokrowinoto, Muljarto. 2001. *Pembangunan, Dilema dan Tantangannya*. Cet. Ketiga. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Werner, J.S., James, W.T. 2005. *Teori Komunikasi-Sejarah, Metode, dan Terapan di Dalam Media Massa*. Jakarta: Prenada Media.
- Widodo, J. 2001. *Good Governance*; Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Surabaya: Insan Cendikia.
- Widyaningrum, N. 2001. Metode Evaluasi Dampak Kegiatan Pembiayaan Lembaga Keuangan Mikro dalam Jurnal Analisis Sosial. Vol. 6. No. 3. Desember. Jakarta: Akatiga.