

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seperti diketahui wilayah Kabupaten atau Kota merupakan suatu daerah otonom yang memiliki suatu kewenangan yang digunakan untuk menghasilkan suatu produk kebijakan salah satunya adalah peraturan daerah. Dalam merumuskan suatu peraturan daerah pemerintah daerah melihat potensi apa yang dimiliki daerah tersebut, kemudian pemerintah daerah akan menjadikan potensi daerah tersebut sebagai potensi penerimaan pendapatan asli daerah (PAD) yang besar.

Kota Semarang merupakan Ibukota Provinsi Jawa Tengah. Kota Semarang juga merupakan Kota metropolitan terbesar kelima di Indonesia sesudah Jakarta, Surabaya, Bandung, dan Medan. Kota Semarang memiliki populasi penduduk yang sangat padat berjumlah sekitar 2 juta jiwa dan pertumbuhan wilayah yang signifikan, hal tersebut akan mendorong atau menarik banyak pengusaha baik dalam bidang jasa maupun barang, untuk berinvestasi di Kota Semarang.

Dengan banyaknya pengusaha yang berinvestasi di Kota Semarang, maka mereka dengan gencar akan mempromosikan produknya supaya dikenal oleh masyarakat. Para investor ini akan bersaing untuk mempromosikan produknya. Untuk mempromosikan produknya para pengusaha memilih menggunakan media Reklame. Media reklame dipilih karena melalui media reklame yang dikemas dengan menarik mampu membujuk masyarakat untuk tertarik terhadap produk barang maupun jasa untuk menghasilkan keuntungan sebesar-besarnya bagi perusahaan. Media reklame dipilih juga karena mampu mengarahkan konsumen untuk membeli suatu produk yang telah diiklankan oleh para pengusaha melalui media reklame.

Pemerintah daerah Kota Semarang melihat banyaknya para pengusaha yang menggunakan media reklame untuk mempromosikan produknya, baik itu berupa barang maupun jasa sebagai suatu hal yang potensial bagi pendapatan asli daerah (PAD) Kota Semarang. Maka dari itu pemerintah daerah menetapkan Reklame sebagai unsur pilihan dalam hal Pendapatan asli daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah (PAD) kota Semarang yang bersumber dari pajak Penyelenggaraan Reklame merupakan PAD yang termasuk yang sangat potensial dan berpengaruh pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi Kota Semarang. Yang dimaksud dengan objek pajak reklame yakni semua penyelenggaraan reklame, pengecualian objek pajak reklame yaitu penyelenggaraan reklame melalui internet, televisi, radio, dll (Agus Purwanto, 2004:73).

Pesatnya pertumbuhan reklame di kota Semarang, yang timbul dari banyaknya para investor yang memilih media reklame sebagai alat promosi mereka karena daya tarik dari penyelenggaraan reklame adalah sisi komersial dari masyarakat Kota Semarang. Oleh karena itu untuk menekan pesatnya pertumbuhan reklame, untuk menciptakan ketertiban, untuk pengendalian reklame maka pemerintah kota Semarang memiliki suatu alat yaitu peraturan daerah atau Perda. Perda yang mengatur tentang penyelenggaraan reklame di Kota Semarang yaitu Perda No. 8 Tahun 2006 kemudian di perbaharui dengan Perda No. 14 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Reklame. Perda No. 14 Tahun 2012 mengandung ketentuan dan aturan tentang bagaimana perencanaan dan penataan reklame, proses penyelenggaraan reklame, perijinan reklame, dan mekanisme pengawasan reklame.

Pesatnya pertumbuhan reklame di Kota Semarang bisa dikatakan sebuah ancaman, karena walaupun reklame merupakan penyumbang PAD yang besar di Kota Semarang, tetapi di sisi lain reklame dapat menimbulkan sebuah masalah dan ancaman yang serius bagi Kota Semarang. Kota Semarang akan dipenuhi oleh tiang-tiang raksasa dan menyesaki setiap sudut Kota Semarang yang dapat menyebabkan pemandangan kota menjadi kumuh dan mendapat julukan Semarang sebagai hutan reklame. Hal tersebut tentu dapat mengganggu keserasian antar bangunan dan lingkungan.

Ada beberapa titik yang menjadi perhatian tumbuh pesatnya reklame di Kota Semarang yang pertama ada pada kawasan Simpang Lima. Kawasan Simpang Lima kita tahu merupakan landmark atau ikon kota Semarang yang

fungsi sebenarnya adalah sebagai ruang publik. Ruang publik memiliki banyak manfaat antara lain sebagai tempat berinteraksinya warga masyarakat, tempat berlangsungnya ekonomi masyarakat serta sebagai tempat apresiasi budaya. Manfaat ruang publik dalam perencanaan kota dapat diuraikan sebagai berikut (Darmawan, 2003; 102). Pemanfaatan ruang publik pada kawasan Simpang Lima oleh masyarakat Kota Semarang biasanya digunakan untuk olah raga, tempat berkumpulnya semua lapisan masyarakat untuk melakukan berbagai hal dari rekreasi sampai diskusi dan masih banyak lagi.

Public Space/Civic Space menurut Frederick Gibberd dalam buku yang berjudul *Civic Space* adalah merupakan suatu pengertian yang tidak dapat dipisahkan, yang artinya ruang terbuka sebagai wadah yang dapat digunakan untuk aktivitas penduduk sehari-hari. Jadi pengertiannya adalah suatu ruang luar yang terjadi dengan membatasi alam dan komponen-komponen (bangunan) menggunakan elemen keras seperti pedestrian, jalan, plaza, pagar beton dsb ataupun menggunakan elemen lunak seperti tanaman dan air (Budiharjo, 2009 : 133). Aktivitas yang dilakukan pada ruang terbuka publik ini bisa untuk rekreasi dan hiburan, bisa juga sebagai kegiatan industri wisata misalkan pameran pembangunan, kegiatan promosi wisata dan kebudayaan yang dapat menari banyak pengunjung. Akan tetapi, pada prinsipnya ruang terbuka publik merupakan tempat dimana masyarakat dapat melakukan aktivitas sehubungan dengan kegiatan rekreasi dan hiburan. Bahkan, dapat pula mengarah kepada jenis kegiatan hubungan sosial lainnya seperti untuk berjalan-jalan, melepas lelah, duduk-duduk

dengan santai, bisa juga untuk pertemuan akbar pada saat-saat tertentu atau juga digunakan untuk upacara-upacara resmi. Ruang publik juga bukan saja berupa ruang luar yang bersifat sebagai perancangan lansekap untuk taman kota saja atau daerah hijau dalam kota, tetapi lebih condong pada keterlibatan manusia didalamnya sebagai pemakai fasilitas tersebut. Salah satu permasalahan yang mungkin ada pada ruang publik suatu kota adalah permasalahan polusi virtual yang disebabkan oleh reklame yang banyak tumbuh dikawasan ruang publik kota salah satunya yang *kerap* mendapat cap sebagai hutan reklame adalah kawasan Simpanglima Kota Semarang.

Simpanglima sebagai ruang publik Kota Semarang sering digunakan sebagai tempat beraktivitas masyarakat, akan tetapi pemandangan berbeda juga dapat dilihat dikawasan tersebut dengan banyaknya reklame berjajar dengan berbagai ukuran. Oleh karena itu, diperlukannya penanganan lebih lanjut mengenai mekanisme pengelolaan titik-titik startegis pemasangan reklame.

Fungsi Simpang Lima sebagai ruang publik seakan terganggu dengan banyaknya reklame berukuran besar yang tumbuh subur di kawasan Simpang Lima. Kawasan Simpang Lima menjadi terkepung oleh reklame yang menempel di gedung yang mengelilinginya, maupun reklame yang berdiri dengan tiang penyangga yang sangat besar. Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo sempat marah besar (*detik.com 21 Maret 2016*) melihat kawasan yang menjadi *ikon* Kota Semarang tersebut di kepung oleh puluhan reklame yang menyebabkan ikon Kota Semarang tersebut menjadi kumuh, walaupun

tamannya atau lapangan pancasila sudah tertata dengan baik tidak ada reklame dan pedagang kaki lima lagi, tetapi jika sekelilingnya masih dipenuhi oleh reklame maka keindahannya akan berkurang.

Pada Kawasan Simpang Lima terdapat 2 jenis tempat berdirinya reklame, yaitu pada sarana dan prasarana kota seperti trotoar, jembatan penghubung gedung dll, serta reklame lahan pribadi yaitu reklame yang berdiri di luar sarana prasarana kota seperti yang menempel pada gedung serta yang berada di kawasan gedung yang merupakan lahan pribadi.

Pada kasus reklame di Kawasan Simpang Lima yang menempati lahan pribadi banyak menuai masalah, karena penempatan reklame sangat rapat bahkan terkesan berjubel, padahal banyak reklame yang berukuran raksasa yang berada di titik lahan pribadi di kawasan Simpang Lima, sebagai contoh reklame yang berada pada titik lahan E-Plaza disitu kerapatan antar reklame sangat berhimpit spacenya hanya sedikit bahkan reklame yang terdapat di kawasan E-Plaza tidak sedikit yang berukuran raksasa. Tidak hanya reklame yang berdiri menggunakan tiang, bahkan gedung bertingkat di sekeliling kawasan Simpang Lima juga menjadi sasaran para pengusaha advertising untuk memasang reklame pada gedung-gedung tersebut.

Gedung yang menjadi sasaran pemasangan reklame yaitu gedung Acehardware, Mall Ciputra, Plaza Simpang Lima. Tidak tanggung-tanggung jumlah reklame yang menempel pada gedung gedung tersebut telah menutupi bangunan gedung, seperti terlihat di Plaza Simpang. Dalam aturannya, reklame yang ditempatkan menempel pada bangunan, maka ukuran reklame

tersebut paling besar bisa memenuhi 40% dari luas bangunan (Perda No. 14 Tahun 2012). Jumlah reklame yang ada dikawasan Simpang Lima melebihi dari ketentuan atau jumlahnya terlalu banyak menurut SK Walikota No 510.1/145 yang mengizinkan jumlah baliho sebanyak 17 tetapi dalam kenyataanya melebihi jumlah tersebut.

Hal tersebut jika di pandang dari sisi visual akan mengganggu pemandangan mata karena terkesan kumuh dan mengurangi estetika Kota. Disisi keselamatan reklame yang berhimpit dan mempunyai ukuran raksasa rawan roboh yang dapat membahayakan masyarakat. Padahal dalam Perda No. 14 Tahun 2012 telah dijelaskan bahwa setiap perencanaan penetapan reklame yang meliputi pendataan, pemetaan, penataan dan penetapan titik reklame, harus memperhatikan estetika, keselamatan, keserasian bangunan dan lingkungan serta sesuai dengan rencana tata ruang kota dan Peraturan Perundang undangan yang berlaku.



Gambar1.1 Kawasan Simpang Lima di Kepung Puluhan Reklame

Sumber: Jawa Pos Radar Semarrang

Gambar 1.2 menunjukkan sebagian sudut kawasan Simpang Lima yang dipenuhi oleh reklame yang berukuran raksasa, yang menyebabkan

kumuhnya kawasan Simpang Lima. Hal ini dapat terjadi di karenakan karena para pengusaha advertising makin liar mencari lahan untuk mendirikan reklame dan banyak pengusaha yang bermain dibelakangnya untuk tujuan komersil. Sudah mengabaikan dan tidak memperhitungkan tata letak dan tata ruang dalam kota. Sehingga kemungkinan robohnya reklame sangat besar.

Simpanglima difungsikan sebagai ruang publik yang sesuai dengan Perda No 14 Tahun 2012 Pasal 4 Ayat 4 (a) yang menyebutkan “sarana lingkungan” adalah fasilitas penunjang, yang berfungsi untuk penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan ekonomi, sosial dan budaya. Reklame sendiri adalah benda, alat, perbuatan dan atau media yang bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa yang dapat dilihat, dibaca atau dinikmati oleh umum. Reklame juga merupakan sumber pendapatan asli daerah. Simpanglima dinilai melanggar aturan, berpatokan pada Perda No 8 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan reklame dan SK Walikota No 510.1/145 tentang penetapan tata letak reklame di Kota Semarang. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan asumsi bahwa Simpanglima sebagai ruang publik harus mampu mewujudkan kenyamanan dan estetika pemasangan reklame berdasarkan peraturan yang ada. Pemerintah melalui Dinas Penerangan Jalan dan Pengelolaan Reklame (PJPR) harus bisa menekan jumlah reklame yang ada di kawasan Simpanglima, baik lahan Pemerintah Kota atau lahan pribadi. Pemerintah harus mampu menekan batasan titik reklame dengan membuat acuan yang baku dan mencari ide lain

untuk pendapatan daerah dengan menaikkan pajak reklame di kawasan Simpanglima. Serta perlunya ketegasan dalam hal pengawasan reklame. Pengawasan yang dilakukan bidang pengawasan Dinas PJPR lebih kepada pemberian surat peringatan. Implementasi di lapangan tentang pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah kota Semarang seperti reklame liar/bermasalah di kawasan simpanglima belum optimal.

Titik selanjutnya berada pada sepanjang jalan pandanaran Semarang, titik tersebut merupakan titik yang krusial karena Jalan Pandaran merupakan Jalan yang menjadi urat nadi Semarang ini menghubungkan dua *landmark* kota Semarang. Alun Alun Simpang Lima Kota Semarang, dan Tugu Muda Semarang. Tidak heran jika reklame di titik tersebut juga tumbuh subur selain di kawasan Simpang Lima. Kawasan pandanaran merupakan kawasan yang strategis di Kota Semarang karena termasuk dalam Kawasan Segitiga Emas Kota Semarang dan Pusat oleh-oleh khas Semarang, Perkantoran, Hotel, restoran, juga berada dalam kawasan Jalan Pandanaran.

Banyaknya reklame di sepanjang jalan pandanaran merupakan masalah yang tidak bisa dianggap enteng. Karena banyak wisatawan yang berkunjung pada kawasan tersebut. Jika mereka melihat reklame yang tata letak dan penataannya tidak mementingkan estetika kota dan keserasian antara bangunan, kesan mereka terhadap Kota Semarang akan negatif karena kawasan yang seharusnya indah tertata rapi malah terkesan kumuh dan mengganggu visual mereka. Kenyamanan mereka untuk berbelanja di Kawasan tersebut juga terganggu karena kekhawatiran akan robohnya reklame

karena kerapatannya yang semrawut membuat mereka kurang nyaman berda di Kawasan Pandanaran.



Gambar1.2 Kesemrawutan Reklame di Pusat Oleh-Oleh Jalan Pandanaran

Sumber: Dokumentasi Pribadi

Gambar 1.2 menunjukkan kesemrawutnya reklame yang berada di pusat oleh- oleh Jalan Pandanaran Kota Semarang, terdapat pelanggaran pada reklame tersebut karena reklame tersebut melampaui trotoar atau bahu jalan. Padahal pada Perda No.14 Tahun 2012 pada pasal 7a telah dijelaskan bahwa media reklame tidak boleh melampaui trotoar atau bahu jalan, kecuali jenis reklame kain / MMT. Sudah sangat jelas penjelasan pada pasal tersebut, pada reklame tersebut medianya adalah papan bukan kain / MMT, berarti reklame tersebut sudah melanggar peraturan yang berlaku di Kota Semarang. Penataannya terlihat semrawut juga mengganggu pemandangan dan terkesan kumuh. Penindakan harus cepat dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang.

Masalah lain yang terjadi di Jalan Pandanaran terjadi pada Taman Pandanaran. Baliho yang besar di daerah Taman Pandanaran pada awal pembangunannya sempat menjadi masalah, karena Baliho besar tersebut menutupi pandangan Taman Pandanaran yang notabene merupakan taman aktif, sayang jika terhalang Baliho reklame yang tujuannya untuk komersial. Setelah diprotes oleh Walikota Semarang Hendrar Prihadi, akhirnya reklame tersebut dicopot dan dipindahkan. Pembongkaran tersebut dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang dibantu oleh SatpolPP. Pencopotan Baliho di Taman Pandanaran bisa dicontoh oleh pusat oleh-oleh di kawasan Jalan Pandanaran.

Masalah lain ada pada titik museum Mandala Bhakti Kota Semarang yang letaknya persis berada di depan Tugu Muda. Pada kawasan museum tersebut terdapat reklame yang berdiri, padahal telah dijelaskan penyelenggara reklame dilarang menempatkan dan memasang reklame dilingkungan museum (Perda No.14 Tahun 2012). Menurut data Pemerintah Kota Semarang ada sekitar 1.500 reklame yang tercatat (*AntarJateng.com 19 Agustus 2015*) walaupun masih banyak reklame yang belum tercatat di wilayah Kota Semarang. Hal tersebut menjadi perhatian khusus banyak penyelenggara reklame yang tidak taat seperti contoh penempelan pamflet di pohon dekan cara dipaku, penempelan pada liang listrik, umbul-umbul yang membentang di atas jalan, padahal jelas dalam perda sudah dilarang tapi masih banyak sekali ditemukan pelanggaran semacam ini padahal jelas dalam Perda telah diatur tempat pemasangan reklame non permanen, tetapi dalam

prakteknya masih ada beberapa penyelenggra Reklame yang bisa dikatakan nakal. Mereka hanya mementingkan keuntungan komersil mereka tanpa ada tanggung jawab. Pemerintah Kota Semarang menindak para penyelenggara reklame yang tidak taat membayar pajak dengan menempelkan stiker.



Gambar1.3 Reklame yang Belum Melunasi Pembayaran Pajak

Sumber: AntarJateng

Gambar 1.3 menunjukkan bahwa reklame tersebut belum melunasi kewajibannya untuk membayar pajak. Pemerintah Kota Semarang melakukan tindakan tegas dengan menempelkan stiker bertuliskan Reklame Belum Lunas Pajak. Kejadian ini merupakan peringatan agar penyelenggara reklame segera menyelesaikan kewajibannya. Jangan hanya memikirkan keuntungan komersialnya saja, para penyelenggra harus taat pada peraturan yang berlaku di Kota Semarang.

Masalah-masalah yang timbul akibat adanya papan reklame yang di jelaskan di atas sangat mengkhawatirkan jika dibiarkan berlarut-larut. Walaupun sudah jelas ada peraturan yang mengatur tentang penyelenggraan reklame, yaitu melalui Perda No. 14 Tahun 2012 tetapi dewasa ini masih

banyak sekali penyelenggara reklame yang masih belum taat pada peraturan dan masih banyak yang melanggar dan terkesan menyepelekan. Akibatnya masih banyak masalah yang muncul dari reklame, dari penataan reklame yang semrawut yang mengakibatkan kumuh, reklame liar, pajak reklame yang belum dilunasi, ancaman robohnya papan reklame yang merugikan banyak pihak terutama masyarakat. Laju pertumbuhan reklame yang semakin pesat di Kota Semarang bukan tidak mungkin Kota Semarang menjadi hutan reklame.

Munculnya banyak masalah juga dikarenakan adanya kesenjangan antara peraturan yang telah berjalan dan kenyataan di lapangan. Para penyelenggara reklame seperti tutup mata terhadap peraturan yang berlaku di Kota Semarang yaitu Perda No. 14 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan reklame. Faktanya dilapangan banyak sekali masalah yang timbul akibat reklame terutama pada lahan pribadi atau lahan Non sarana prasarana kota, banyak sekali penempatan, penataan, maupun pembayarannya masih bermasalah. Seharusnya perda tersebut dijadikan pedoman oleh mereka untuk menyelenggarakan sebuah reklame. Dalam hal ini Pemerintah Kota Semarang harus tegas dalam menindak reklame yang menyalahi Perda No. 14 Tahun 2012. Karenanya Pemerintah jangan hanya mementingkan penerimaan PAD dari reklame yang besar, tanpa berpedoman pada Perda No. 14 Tahun 2012, karena jika seperti itu pemerintah juga sama halnya dengan pengusaha yang hanya mementingkan dari segi komersial tanpa melihat dari sisi lain dampak yang diakibatkan oleh reklame.

Untuk mengendalikan laju pertumbuhan reklame yang semakin pesat dan mengatasi reklame yang menyalahi peraturan Pemerintah harus turun tangan, dibuatnya peraturan saja tidak cukup, perlu adanya pengawasan dari Pemerintah untuk mengatasi masalah yang ditimbulkan oleh reklame. Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah sebaiknya menyeluruh termasuk pada lahan pribadi yang kerap luput dari pengawasan. Pengawasan dalam hal ini sebaiknya dilakukan oleh Pemerintah secara berkala dan menyisir daerah – daerah dimana tempat reklame berdiri, dan mengecek apakah reklame tersebut berdiri sudah sesuai titik yang ditempatkan dan apakah sudah sesuai dengan Perda yang berlaku, pajaknya sudah dibayarkan atau masih menunggak, maupun mengganggu atau tidaknya reklame tersebut. Jika ada masalah pada reklame yang terpasang, maka sesegera mungkin penindakan harus dilakukan. Sebagai contoh jika ada reklame yang menyalahi titik penempatan sesuai Perda No. 14 Tahun 2012 maka sesegera mungkin bongkar reklame tersebut, menempel stiker pada reklame yang belum melunasi pajak pembayaran, mengamankan reklame liar yang terpasang di beberapa titik di Kota Semarang. karena ketegasan sangat diperlukan pemerintah untuk mewujudkan kualitas Kota yang meningkat bukan malah merosot akibat polusi reklame dan berdampak negatif bagi kualitas ruang terbuka publik.

Dengan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah maka pemerintah dapat mengontrol dan mengendalikan pertumbuhan reklame, sehingga pemerintah dapat melakukan suatu pembinaan terhadap para

penyelenggara reklame yang bandel, biro reklame dan dapat mendindak dengan cara memberikan sanksi yang tegas secara langsung terhadap reklame yang masih menyalahi peraturan. Pengawasan dapat menanggulangi sesaknya dan rapatnya reklame yang tumbuh di titik titik strategis di Kota Semarang, dan dapat menegembalikan fungsi asli ruang terbuka publik seperti Simpang Lima, bukan dipenuhi sesaki dengan reklame yang mengganggu fungsinya sebagai ruang terbuka publik.

Dalam melakukan pengawasan Pemerintah Kota Semarang harus menjalin hubungan antar organisasi atau instansi yang terkait dengan reklame, serta mengajak masyarakat juga turut serta dalam hal ini. Dengan begini untuk mengendalikan sebuah reklame dengan pengawasan akan terasa lebih ringan karena banyak pihak yang terlibat, tidak hanya satu pihak. Untuk lebih efektif lagi dalam hal masalah reklame koordinasi dengan rapat yang intensif harus dilakukan untuk mengurangi miskomunikasi serta hasilnya juga lebih maksimal. Kerjasama antar instansi perlu dilakukan karena untuk membentuk sebuah koordinasi agar pengawasan bisa berjalan secara maksimal.

1.2 Rumusan Masalah

Terdapat beberapa masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini, yang dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana proses penyelenggaraan dan penataan reklame di Kota Semarang?

2. Bagaimana pengawasan terhadap penyelenggaraan dan penataan reklame di Kota Semarang?
3. Faktor-faktor apa saja yang menghambat proses pengawasan terhadap penyelenggaraan dan penataan reklame?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan beberapa hal sebagai berikut;

1. Untuk mendiskripsikan proses penyelenggaraan dan penataan reklame di Kota Semarang.
2. Untuk mendiskripsikan proses pengawasan yang dijalankan terhadap penyelenggaraan dan penataan reklame di Kota Semarang.
3. Untuk mendiskripsikan faktor-faktor apa saja yang menghambat proses pengawasan terhadap penyelenggaraan dan penataan reklame di kota Semarang.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan menjadi salah satu pemberi masukan pada Dinas terkait untuk mempelajari bagaimana sistem pengawasan dilakukan oleh pemerintah kota Semarang dalam penataan reklame agar reklame menjadi suatu estetika Kota.

2. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran bagi pengembang Ilmu Pemerintahan Khususnya dalam bidang pengawasan dalam penataan. Serta, dapat menetapkan tujuan dan sasaran yang dapat dicapai.

1.5 Kerangka Teori

1.5.1 Kebijakan Publik

Amir Santoso (Solahuddin, 2010:3) menggolongkan pengertian kebijakan publik dalam dua konsentrasi, yaitu konsentrasi pada tindakan-tindakan pemerintah, dan konsentrasi pada implementasi kebijakan dan dampak. Pengertian yang terkonsentrasi pada tindakan pemerintah, misalnya dikemukakan oleh :

- 1) Rs. Parker : Kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu dalam hubungannya dengan suatu subyek atau tanggapan terhadap krisis.
- 2) Thomas R. Dye : Kebijakan Publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan.
- 3) Edward dan Sharkansky : kebijakan publik adalah apa yang dikatakan dan dilakukan pemerintah, mencakup : tujuan-tujuan, maksud program pemerintah, pelaksanaan niat, dan peraturan.

Suatu hal yang penting yang perlu diperhatikan oleh mereka yang mempelajari kebijakan publik adalah bahwa kebijakan publik bukan kebijakan

mengenai kelompok atau orang tertentu. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat oleh institusi otoritatif yang ditujukan dan berdampak kepada publik serta ditujukan untuk mengatasi persoalan-persoalan publik (Lester dan Stewart, 2000).

Pressman dan Widavsky (dalam Budi Winarno, 2002:17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eystone (LeoAgustiNo, 2008:6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

David Easton dikutip oleh Agustino (2009:19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the authoritative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu

masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Masa sekarang ini, para ilmuwan politik berusaha mempertajam kajian kebijakan publik dengan melakukan deskripsi dan eksplanasi tentang sebab-sebab dan konsekuensi dari tindakan pemerintah. Termasuk dalam kajian ini adalah: deskripsi isi kebijakan; pengaruh kekuatan ekonomi, sosial, dan politik terhadap isi kebijakan; penelitian terhadap efek berbagai penataan institusional dan proses politik terhadap isi kebijakan; dan evaluasi dampak yang diharapkan ataupun yang tidak diharapkan dari kebijakan terhadap masyarakat.

Thomas R Dye (Solahuddin, 2010:1) menjelaskan bahwa analisis kebijakan adalah deskripsi dan ekplanasi terhadap sebab-sebab dan konsekuensi berbagai macam kebijakan publik. Analisis kebijakan mempelajari apa yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan itu, dan apa konsekuensi dari apa yang telah dilakukan pemerintah. Menurut Dye (Solahuddin, 2010:2) ada beberapa aspek yang perlu dilakukan untuk menganalisa suatu kebijakan yaitu:

- 1) Mendeskripsikan kebijakan publik, dengan demikian dapat diketahui apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) pemerintah dalam aspek kesejahteraan masyarakat, pertahanan negarapendidikan, hak-hak sipil, energi, perpajakan, dan sebagainya.

- 2) Mengkaji alasan-alasan yang mendorong pemerintah melancarkan kebijakan tertentu. Misalnya, mengapa pemerintah melakukannya? Apakah ada perbedaan untuk kebijakan yang sama dari aktor yang berbeda? Bagaimanakah dampak konflik yang terjadi antar aktor dengan adanya kebijakan tertentu? Bagaimanakah pengaruh lobby terhadap kebijakan?
- 3) Meneliti akibat kebijakan terhadap masyarakat. Misalnya efek kebijakan desentralisasi terhadap bermacam institusi politik yang ada. Mengkaji apakah akibat kebijakan kenaikan BBM terhadap masyarakat? dan bagaimanapun dampaknya terhadap hubungan pemerintah dan masyarakat akibat kenaikan BBM?

Serangkaian pertanyaan ini dilihat sebagai *policy analysis* yang pada dasarnya mencerminkan hubungan dan kelekatan antara kondisi sosial dan ekonomi, karakteristik sistem politik, dan isi dari kebijakan publik. Sedangkan menurut Dunn (Riant Nugroho, 2007:7) analisis kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditunjukkan untuk menciptakan, secara kritis meniali dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah disiplin ilmu socialterapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multipel dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan secara kritis menilai, dan mengomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Menurut Dunn (Riant Nugroho, 2007:8) metode analisis kebijakan menggunakan lima *prosedur* umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu :

- 1) *Definisi*: menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
- 2) *Prediksi*: menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa datang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.
- 3) *Preskripsi*: menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan di masa datang.
- 4) *Deskripsi*: menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkan alternatif kebijakan.
- 5) *Evaluasi*: kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

Sebagai sebuah istilah, “analisis kebijakan” terkait dengan penggunaan beragam teknik untuk meningkatkan atau merasionalkan proses pembuatan kebijakan. (Quade, 1976: 21), misalnya mengespresikan pandangan bahwa tujuan utama analisis ini adalah “membantu pembuatan keputusan untuk membuat pilihan yang lebih baik ketimbang yang dibuat pihak lain. Jadi, analisis ini berhubungan dengan manipulasi efek dunia nyata.” Untuk melakukan hal ini analisis tersebut mesti melakukan tiga tahap:

Pertama, penemuan, yakni usaha untuk menemukan alternatif yang memuaskan dan terbaik diantara yang alternatif-alternatif yang tersedia; kedua penerimaan, yakni membuat temuat itu agar bisa diterima dan dimasukan kedalam kebijakan atau keputusan; ketiga implementasi, yakni menerapkan keputusan kebijakan tanpa ada perubahan terlalu banyak yang bisa membuat alternatif itu menjadi tidak memuaskan. (Quade, 1976:254)

1.5.2 Implimentasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Rangkaian implementasi kebijakan

dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik.

Van Meter dan Van Horn (Budi WinarNo, 2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Terdapat beberapa teori dari beberapa ahli mengenai keberhasilan implementasi kebijakan, tetapi dalam penelitian ini cukuplah dengan menghadirkan Teori George C. Edward Edward III (SubarsoNo, 2011: 90-92) yang sudah mewakili untuk pengantar masalah kebijakan publik. Edward berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- a. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

- b. Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- d. Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

1.5.3 Evaluasi Kebijakan Publik

Suatu kebijakan yang telah dilaksanakan pemerintah hendaknya perlu dievaluasi. Evaluasi dilakukan karena tidak semua kebijakan publik dapat

memperoleh hasil atau dampak yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan. Seperti yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart (WinarNo 2007: 226) bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak.

Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Winarno (2007: 226) mengungkapkan bahwa “evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Evaluasi kebijakan bermaksud untuk mengetahui empat aspek, sebagaimana dikemukakan oleh Wibawa (1994: 9-10) yaitu:

Aspek proses pembuatan kebijakan, aspek proses implementasi, aspek konsekuensi kebijakan dan aspek efektifitas dampak kebijakan. Keempat aspek pengamatan ini dapat mendorong seorang evaluator untuk secara khusus mengevaluasi isi kebijakan, baik pada dimensi hukum dan terutama kelogisannya dalam mencapai tujuan, maupun konteks kebijakan, kondisi lingkungan yang mempengaruhi seluruh proses kebijakan. Lebih lanjut, evaluasi terhadap aspek kedua disebut sebagai evaluasi implementasi, sedangkan evaluasi terhadap aspek ketiga dan keempat disebut evaluasi dampak kebijakan.

Dalam analisis kebijakan, Dunn (1998) mengemukakan bahwa evaluasi memiliki beberapa fungsi penting antara lain:

- a. Evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan

kesempatan serta tujuan yang telah dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu telah dicapai dalam memecahkan masalah.

- b. Evaluasi memberi sumbangan terhadap klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target dalam kebijakan publik. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menggunakan alternatif sumber nilai maupun landasan dalam bentuk rasionalisme.
- c. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk dalam perumusan masalah maupun rekomendasi pemecahan masalah. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan baru atau revisi terhadap kebijakan dengan menunjukkan bahwa kebijakan yang telah ada perlu diganti atau diperbaharui.

1.5.4 Tata Ruang Wilayah

Tata Ruang merupakan wujud dari pola ruang dan struktur ruang sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007. Pola ruang erat kaitannya dengan istilah-istilah kunci seperti pemusatan, penyebaran, pencampuran dan keterkaitan, serta posisi/lokasi dan lainlain. Istilah pola pemanfaatan ruang (atau pola ruang) berkaitan dengan aspek- aspek distribusi (sebaran) spasial sumberdaya dan aktivitas

pemanfaatannya menurut lokasi. Secara formal, ekspresi pola pemanfaatan ruang umumnya digambarkan dalam berbagai bentuk peta. Peta land use (penggunaan lahan) dan peta land cover (penutupan lahan) adalah bentuk deskripsi terbaik di dalam menggambarkan pola pemanfaatan ruang. Struktur ruang merupakan gambaran mengenai linkages (hubungan keterkaitan) antara aspek-aspek aktivitas pemanfaatan ruang dan hubungan antar komponen-komponen yang ada pada suatu wilayah.

Di dalam interaksi spasial di daratan, secara spasial aspek keterkaitan digambarkan dengan unsur jaringan prasarananya, sarana angkutan, obyek yang dialirkan, besaran aliran, hingga aspek tujuan/maksud dari interaksi yang dituju. Aspek kedua struktur ruang setelah struktur jaringan prasarana adalah aspek struktur pusat-pusat aktivitas permukiman. Pada akhirnya, gambaran mengenai kapasitas atau hirarki pusat-pusat dan linkage berimplikasi pada kebutuhan sarana dan prasarana (Rustiadi dkk, 2009: 389, 390).

Perencanaan tata ruang pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar terwujudnya alokasi ruang yang nyaman, produktif dan berkelanjutan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menciptakan keseimbangan antar wilayah. Proses perencanaan tata ruang sendiri dapat dijelaskan dengan pendekatan sistem yang melibatkan input, proses, output. Input yang digunakan adalah keadaan fisik yang diproses dengan analisis secara integral, baik kondisi saat ini maupun ke depan untuk masing-masing hirarki tata ruang nasional, provinsi maupun kabupaten/kota

sehingga menghasilkan output berupa Rencana Tata Ruang yang menyeluruh, yaitu Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional, RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/Kota. Khusus untuk RTRW Kabupaten/Kota merupakan rencana tata ruang skala kabupaten/kota dengan muatan kelengkapan infrastruktur dasar di tingkat lokal atau regional yang disesuaikan dengan karakteristik zona-zona pengembangan kawasan yang ada.

Pada tataran operasional, RTRW tersebut perlu dikembangkan lagi menjadi Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang dilengkapi dengan aturan pemanfaatan lahan yang dapat dijadikan dasar dalam pemberian izin dan pengendalian pemanfaatan ruang yang ada (SupriyatNo, 2009: 57-58).

Produk Rencana Tata Ruang Wilayah Kota, adalah sebagai berikut :

1. Tujuan Pemanfaatan Ruang Wilayah Kota
2. Rencana Struktur dan Pola Pemanfaatan Ruang Wilayah Kota; muatan yang diatur adalah:
 - a. Rencana Struktur Pemanfaatan Ruang Wilayah Kota, terdiri atas :
 - 1) Arahan Pengembangan dan Distribusi Penduduk; Arahan distribusi penduduk merupakan perkiraan jumlah dan kepadatan penduduk wilayah kota hingga akhir tahun perencanaan yang selanjutnya dirinci dalam distribusi pada setiap kawasan, sesuai dengan daya dukungnya.
 - 2) Rencana Sistem Pusat Pelayanan Perkotaan; merupakan susunan yang diharapkan dari unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam perkotaan, lingkungan sosial perkotaan, dan lingkungan buatan perkotaan yang secara hirarkis dan struktural berhubungan satu sama

lain membentuk tata ruang wilayah kota yang meliputi distribusi penduduk per unit permukiman perkotaan, dan sebaran pusat-pusat pelayanan perkotaan (fungsi primer dan sekunder).

- 3) Rencana Sistem Jaringan Transportasi; Sistem jaringan pergerakan dan prasarana penunjang bagi angkutan jalan raya, angkutan kereta api, angkutan laut, angkutan sungai, danau dan penyeberangan serta angkutan udara.
 - 4) Rencana Sistem Jaringan Utilitas (telekomunikasi, energi, pengairan, prasarana pengelolaan lingkungan); Sistem jaringan utilitas dalam Wilayah Kota/Kawasan Perkotaan sampai dengan akhir tahun perencanaan.
- b. Rencana Pola Pemanfaatan Ruang Wilayah Kota; merupakan bentuk pemanfaatan ruang wilayah kota yang menggambarkan ukuran, fungsi serta karakter kegiatan manusia dan atau kegiatan alam. Materi yang diatur meliputi kawasan budidaya perkotaan dan kawasan lindung.
3. Rencana Pengelolaan Kawasan Lindung, Budidaya Perkotaan, dan Kawasan Tertentu; meliputi:
- a. Rencana Pengelolaan Kawasan Perkotaan; mencakup rencana penanganan lingkungan perkotaan, arahan kepadatan bangunan, dan arahan ketinggian bangunan.
 - 1) Rencana Penanganan Lingkungan Kota; Jenis penanganan lingkungan dan jaringan pergerakan serta utilitas untuk tiap unit lingkungan dan atau kawasan yang akan dilaksanakan dalam kota.

- 2) Arahan Kepadatan Bangunan; Perbandingan luas lahan yang tertutup (bangunan dan prasarana serta lainnya seperti : jalan, parkir, dll) dalam tiap unit lingkungan dan atau kawasan dengan luas kawasan (*land coverage*).
 - 3) Arahan Ketinggian Bangunan; ketinggian bangunan untuk setiap kawasan kota, sesuai dengan daya dukung kawasan yang dirinci untuk setiap unit lingkungan dan atau kawasan.
 - 4) Rencana Penatagunaan Tanah, Air, Udara dan Sumber Daya lainnya dengan memperhatikan keterpaduan sumber daya alam dengan sumber daya buatan; mencakup penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya (termasuk arahan baku mutu udara, air; pemanfaatan udara bagi jalur penebangan dan komunikasi; pemanfaatan air dan penggunaannya)
 - b. Rencana pengelolaan kawasan tertentu di perkotaan; mencakup penanganan lingkungan dan pengaturan bangunan yang disesuaikan dengan kebutuhan pengelolaan kawasan tertentu dengan tetap menjamin keserasiannya dengan pengelolaan kawasan perkotaan lainnya.
4. Pedoman Pengendalian Pemanfaatan Ruang; merupakan kegiatan pengawasan dan penertiban terhadap pemanfaatan ruang berdasarkan mekanisme perijinan, pemberian insentif dan disinsentif, pemberian

kompensasi, mekanisme pelaporan, mekanisme pemantauan, mekanisme evaluasi dan mekanisme peneraan sanksi.

5. Legalisasi; Rencana Tata Ruang Wilayah Kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kota tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota. Rencana Tata Ruang yang telah diperdalam merupakan dokumen peraturan perundangan yang mengikat secara hukum bagi masyarakat. Perencanaan tata ruang dalam penelitian ini adalah perencanaan RTRW tingkat kabupaten/kota. Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya, bahwa Kota Denpasar telah memiliki beberapa dokumen perencanaan, antara lain: Dokumen RIK tahun 1971, Dokumen RIK tahun 1981, Perda RUTR Kota No.11 tahun 1992, Dokumen RTRWK tahun 1993, dan Perda RTRWK No.10 tahun 1999.

1.5.5 Pengawasan

Pengawasan adalah sesuatu yang bersifat kodrati. Pengawasan diperlukan dalam kehidupan manusia dan dalam kehidupan organisasi. Dalam kehidupan manusia, apabila tidak awas dan tidak waspada akan timbul kecelakaan. Ibarat seorang pengemudi yang mengemudikan kendaraan di jalan raya, apabila tidak awas dan tidak waspada, tidak tahu ada lubang di jalan maka akan jatuh terperosok. Demikian juga dalam kehidupan organisasi mungkin ada lubang-lubang yang menghadang dan untuk itu perlu dihadapi pula dengan sikap awas dan waspada. Pengawasan diperlukan bukan karena kurang kepercayaan dan bukan pula ditunjukan untuk mencari-cari kesalahan atau mencari kesalahan atau mencari siapa yang salah. Tetapi untuk

memahami apa yang salah demi perbaikan di masa datang. Jika pengawasan seperti itu terlaksana, maka semua perencanaan dan peraturan akan berjalan dengan baik, dalam artian tidak ada gangguan dan rongrongan terhadap pelaksanaannya. Hal ini akan menciptakan suasana tenang, aman, dan berkeadilan (Saleh, 2008 :2).

Peningkatan fungsi pengawasan melekat di lingkungan aparatur pemerintah bertolak dari motivasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan, dengan cara sedini mungkin mencegah terjadinya kekurangan dan kesalahan dalam merencanakan dan melaksanakan tugas-tugas di lingkungan organisasi/unit kerja masing-masing. (Nawawi, 2002: 7). Pengawasan adalah segenap kegiatan untuk meyakinkan dan menjamin, bahwa pekerjaan-pekerjaan dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah digariskan dan perintah-perintah yang telah diberikan dalam rangka pelaksanaan rencana tersebut.

Di dalam kehidupan sehari-hari bahwa istilah pengawasan mengandung pengertian luas, yakni tidak hanya sifat melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi tetapi juga mengandung pengendalian dalam arti menggerakkan, memperbaiki, dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam melaksanakan pekerjaan dan tugas pemerintahan, sehingga menurut beberapa ahli pengawasan diadakan dengan maksud untuk :

1. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencagahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru
3. Mengetahui apakah penggunaan baidget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan
4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak
5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning, yaitu standard.

Selanjutnya pengawasan itu secara langsung juga bertujuan untuk :

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah;
2. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan;
3. Mencegah pemborosan dan penyelenggaraan;
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat luas barang atau jasa yang dihasilkan;
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Dalam hal pengawasan terdapat beberapa macam atau jenis, salah satunya pengawasan langsung dan tidak langsung, yakni :

1. Pengawasan Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti memeriksa, mengecek sendiri, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.

2. Pengawasan Tidak Langsung

Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasab (Situmorang dan Juhir, 2008 : 19)

Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan—pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki. Rencana yang betapun baiknya akan gagal sama sekali bilamana manajer tidak melakukan pengawasan. Untuk dapat manajer mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan sesuai dengan rencana atau maksud yang telah ditetapkan maka manajer harus melakukan kegiatan-kegiatan pemeriksaan, pengecekan, pencocokan, inspeksi, pengendalian dan pelbagai tindakan yang sejenis dengan itu, bahkan bilamana perlu mengatur dan mencegah sebelumnya terhadap kemungkinan-kemungkinan adanya yang mungkin terjadi. Apabila kemudian ternyata ada penyimpangan, penyelewengan atau ketidakcocokan manajer dihadapkan kepada keharusan menempuh langkah-langkah perbaikan atau penyempurnaan.

Ciri-ciri pengawasan yang baik :

- a. Pengawasan harus bersifat *fact finding*, artinya harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas-tugas dijalankan dalam organisasi
- b. Pengawasan harus bersifat preventif, artinya harus dapat mencegah penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan-penyelewengan dari rencana semula
- c. Pengawasan diarahkan kepada masa sekarang
- d. Pengawasan hanya sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi dan tidak boleh dipandang sebagai tujuan

Karena pengawasan hanya sekedar alat administrasi, pelaksanaan pengawasan harus mempermudah tercapainya tujuan. Pengawasan tidak dimaksudkan untuk terutama menemukan siapa yang salah jika ada ketidakberesan, akan tetapi untuk menemukan apa yang tidak betul. Pengawasan bersifat harus membimbing agar supaya para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melaksanakan tugas yang telah ditentukan baginya (Sarwoto, 2004 : 94).

1.6. Defenisi Konseptual

1. Penyelenggaraan reklame adalah rangkaian kegiatan dan pengaturan yang meliputi perencanaan, jenis, perizinan, penyelenggaraan, pengendalian, pengawasan dan penertiban reklame dalam rangka mewujudkan pemanfaatan ruang kota yang serasi.
2. Penataan ruang adalah konsep perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang untuk mendukung untuk

mendukung kegiatan keindahan, ketertiban, keamanan kota dan menjaga estetika kota.

3. Pengawasan penyelenggaraan reklame adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Sistem pengawasan juga upaya agar persyaratan perijinan penyelenggaraan reklame dipatuhi sesuai dengan ketentuan. Bagi para pelaku yang menyimpang dari peraturan ada sanksi yang akan diterimanya.

Penelitian terhadap analisis pengawasan dalam penyelenggaraan dan penataan reklame di Kota Semarang, akan menganalisis data dengan menggunakan indikator-indikator sebagai berikut:

1. Indikator dari proses penyelenggaraan dan proses penataan reklame yang meliputi:
 - a. Proses penyelenggaraan reklame
 - b. Proses penataan reklame
 - c. Proses pengawasan
2. Faktor-faktor Pendukung dan penghambat proses pengawasan dalam penyelenggaraan dan penataan reklame
 - 1) Standar dan tujuan kebijakan
 - 2) Sumberdaya yang diperlukan untuk proses pengawasan
 - 3) Sikap dan ketegasan oleh pelaku pengawasan terhadap proses pengawasan
 - 4) Karakteristik lembaga pelaksana yang mendukung kesuksesan proses pengawasan

- 5) Partisipasi dari masyarakat dalam proses pengawasan
- 6) Koordinasi antara masyarakat dengan aparat
- 7) Sikap pengawas dilapangan terhadap penindakan bagi reklame yang menyalahi aturan
- 8) Komitmen dari Pemerintah Kota Semarang dalam pengawasan penyelenggaraan reklame

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah metode yang digunakan untuk mengolah data hasil penelitian untuk memperoleh suatu kesimpulan. Metode penelitian yang dilakukan penulis meliputi:

1.7.1. Desain Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dimana jenis penelitian yang bertujuan menggali dan menemukan informasi mengenai sesuatu topik/masalah yang belum dipahami sepenuhnya. Dalam hal ini informasi yang dimaksud adalah bagaimana proses pengawasan dalam penyelenggaraan dan penataan papan reklame di Kota Semarang.

1.7.2. Situs Penelitian

Situs penelitian adalah wilayah atau tempat dimana penelitian akan dilaksanakan. Penelitian kualitatif merupakan studi yang berlangsung dalam situasi alamiah, dalam artian peneliti tidak akan melakukan manipulasi ilatar (*setting*) penelitian. Pada penelitian ini peneliti menetapkan tempat penelitian pada Dinas Penataan Ruang Kota Semarang. Alasan memilih lokasi tersebut

karena dekat dengan informan sehingga nantinya akan memudahkan berjalannya proses penelitian.

1.7.3. Subjek Penelitian

Yang dimaksud dengan subyek ataupun informan adalah individu atau kelompok yang mempunyai pengetahuan dan pengalaman yang terkait dengan fenomena yang akan diteliti dimana diharapkan dari mereka akan memperoleh informasi lebih dalam mengenai fenomena tersebut. Informan adalah orang yang dapat membantu dalam proses penelitian melalui informasi yang diberikan terkait hal yang berkenaan dengan fenomena penelitian yang diambil. Informan yang baik adalah informan yang dapat dipercaya dan mempunyai pandangan yang luas bagaimana proses pengawasan yang baik dilakukan untuk penyelenggaraan suatu reklame. Subjek dalam penelitian ini adalah masyarakat, Dinas Penataan Ruang Kota Semarang.

1.7.4. Jenis Data dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer berupa transkrip hasil wawancara pada subyek yang akan diteliti yaitu: Masyarakat, pegawai Dinas Penataan Ruang Kota Semarang sedangkan data sekunder yaitu data yang didownload melalui media Internet dan buku-buku maupun jurnal yang relevan dengan tema penelitian serta informasi berupa arsip-arsip dari Kantor Dinas Penataan Ruang Kota Semarang.

1.7.5. Teknik Pengumpulan Data

Data mempunyai sifat memberikan gambaran tentang suatu masalah atau persoalan. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan data primer dan

data skunder. Data primer yang dimaksud dilakukan dengan wawancara dan observasi ke tempat penelitian. Sedangkan data sekunder adalah dengan telaah pustaka. Secara rincinya dapat dijelaskan sebagai berikut;

a. Wawancara

Wawancara dalam penelitian ini dilakukan langsung dan mendalam kepada responden yaitu para pegawai di Kantor Dinas Penataan Ruang Kota Semarang.

b. Observasi

Observasi adalah pengamatan dan pencatatan dengan sistematis atas fenomena-fenomena yang diteliti. Observasi dalam penelitian ini dilakukan secara langsung pada proses penetapan dan pengawasan reklame yang dilakukaan Dinas Penataan Ruang Kota Semarang sebagai pihak yang berwenang dalam penetapan dan pengawasan reklame.

c. Telaah Dukumen

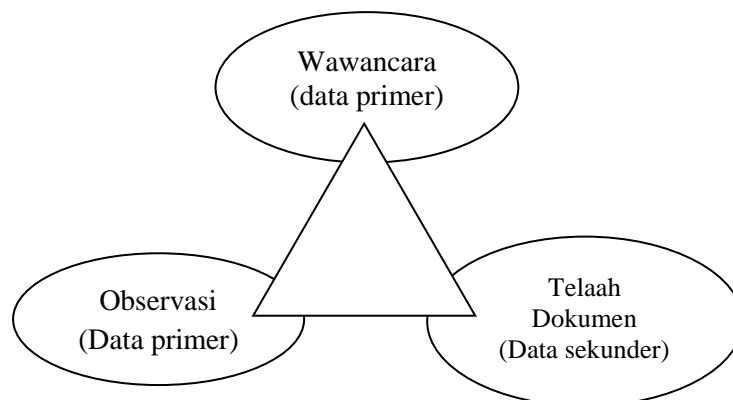
Telaah dukumen dalam penelitian ini adalah sumber data skunder, karena penelitian ini adalah penelitian lapangan. Meskipun begitu alur penelitian ini tidak mungkin didapatkan tanpa melakukan telaah dukument terhadap teori-teori dan kajian-kajian terdahulu. Telaah dukumen dalam penelitian ini diarahkan untuk mendapatkan data-data tentang penetapan dan pengawasan reklame di kota Semarang, yang mana bisa berupa Perda kota Semarang maupun laporan-laporan tertulis yang peneliti dapatkan dari dinas terkait.

1.7.6 Teknik Pemilihan Informan

Konsep pemilihan informan dalam penelitian kualitatif sebagaimana dijelaskan oleh Creswell (2015; 217) adalah dengan *sampling purposeful*. Hal ini berarti bahwa peneliti memilih individu-individu dan tempat untuk diteliti karena mereka dapat secara spesifik memberikan pemahaman tentang masalah riset dan fenomena dalam penelitian dimaksud. Adapun dalam penelitian ini, individu-individu atau informan yang dimaksud adalah mereka yang bertugas dalam penetapan dan pengawasan reklame pada Dinas Penataan Ruang Kota Semarang, karena merekalah yang memahami seluk beluk pengawasan dan pemasangan reklame di kota Semarang. Selain itu untuk kepentingan tertentu peneliti juga akan melakukan wawancara dengan ahli penataan kota Semarang yang diambil dari civitas kampus.

1.7.7 Validitas Data

Untuk menjamin validitas data yang akan dikumpulkan dalam penelitian, peneliti menggunakan teknik triangulasi (Danim, 2012:69). Teknik triangulasi meliputi triangulasi sumber, triangulasi metode, dan triangulasi teori. Triangulasi sumber, yakni mengumpulkan data sejenis dari beberapa sumber yang berbeda. Triangulasi metode, yakni mengumpulkan data yang sejenis dengan menggunakan teknik atau pengumpulan data yang berbeda. Triangulasi teori untuk menginterpretasikan data yang sejenis.



Gambar 1.4.
Validitas Data Menggunakan Triangulasi
Sumber : Danim (2012:69)

1.7.8 Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses akhir dalam penelitian kualitatif. Menurut John W. Creswell (2015 : 250) terdapat beberapa langkah dalam menganalisis data sebagaimana berikut ini:

- a. Mengolah data dan mengintrepetasikan data untuk dianalisis. Langkah ini melibatkan transkrip wawancara, menscaning materi, mengerti data lapangan atau memilah-milah dan menyusun data tersebut ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung sumber informasi.
- b. Membaca keseluruhan data. Dalam tahap ini, menulis catatan-catatan khusus tentang data yang diperoleh.
- c. Menganalisis lebih detail dengan mengkode data. Koding merupakan proses mengolah materi atau informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memaknainya.
- d. Menerapkan proses koding untuk mendeskripsikan setting, orang-orang, kategori, dan tema-tema yang akan dianalisis.

- e. Menunjukkan bagaimana deskripsi dan tema-tema ini akan disajikan kembali dalam narasi atau laporan kualitatif
- f. Menginterpretasi atau memaknai data Beberapa langkah dalam analisis data kualitatif di atas, akan diterapkan dalam penelitian ini.

Dalam penelitian ini, data yang didapat kemudian ditulis dalam transkrip wawancara, lalu dikoding, dipilah tema-tema sebagai hasil temuan, dan selanjutnya dilakukan interpretasi data.