

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Yogyakarta sebagai kota pariwisata merupakan tempat yang sangat baik bagi pengusaha untuk mempromosikan barang dan jasa mereka dengan menggunakan berbagai aneka ragam media reklame seperti papan reklame, spanduk, dan jenis media reklame lainnya yang diatur oleh peraturan pajak reklame di Wilayah DIY. Malioboro yang merupakan salah satu *icon* dari pariwisata Yogyakarta menjadi salah satu tempat tumbuhnya perekonomian di kalangan masyarakat yang juga menimbulkan persaingan usaha. Persaingan usaha yang begitu ketat mendorong berbagai perusahaan berlomba-lomba dalam pemasangan iklan di luar ruangan, namun karena sistem dan regulasi pemasangannya masih kurang tertata, hal tersebut dapat dilihat dari keberadaan papan-papan nama atau reklame toko yang terpasang tanpa aturan dan dapat menghilangkan nilai-nilai histori Yogyakarta. Maka dari itu perlu adanya partisipasi masyarakat terkait reklame agar sistem dan regulasi pemasangannya tertata sesuai dengan aturan. Partisipasi yang dapat dilakukan oleh masyarakat penerima program pembangunan, menurut Cohen dalam Syamsi terdiri dari partisipasi dalam pengambilan keputusan (*decision making*), implementasi, pemanfaatan (*benefit*) dan evaluasi program pembangunan. Keempat macam partisipasi tersebut merupakan suatu siklus yang dimulai dari *decision making*, implementasi, *benefit* dan

evaluasi, kemudian merupakan umpan balik bagi *decision making* yang akan datang. Namun dapat pula dari *decision making* langsung ke *benefits* atau pada evaluasi, begitu pula mengenai umpan baliknya. Disamping keempat bentuk partisipasi tersebut dari Cohen tersebut, Conyers perlu menambahkan satu lagi, yaitu masyarakat sebagai penerima program perlu dilibatkan dalam identifikasi masalah pembangunan dan dalam proses perencanaan program pembangunan.<sup>1</sup>

Dijelaskan dalam Pasal 1 angka (27) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, reklame adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang bentuk corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang, atau badan yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum. Di Kota Yogyakarta keberadaan pemasangan iklan atau reklame di luar ruangan diatur dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2011 tentang Reklame di Bangunan Permanen pada Kawasan Malioboro, meskipun praktiknya cenderung kurang mengindahkan keberadaan yang sudah dipasang sebagaimana mestinya, hal itu bisa jadi bukan semata-mata tanggung jawab biro iklan saja, melainkan juga bisa dikarenakan kebijaksanaan yang ada saat ini kurang sesuai dan memadai dengan pertumbuhan Kota Yogyakarta. Sehingga peran serta masyarakatpun sangat dibutuhkan dalam proses penataan ruang, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah

---

<sup>1</sup> Joe Safira, "Definisi dan Bentuk Partisipasi", 27 Januari 2015, <http://www.joevsafira.blog>, diakses pada hari Rabu, 29 April 2015, jam. 20.48 WIB.

Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang.

Koridor Jalan Malioboro merupakan salah satu koridor jalan penunjang kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat Yogyakarta yang ditandai dengan mobilitas dan aktifitas yang cukup tinggi, hal ini dapat dilihat dengan adanya bermacam-macam aktifitas atau kegiatan yang ada di koridor Jalan Malioboro mulai dari perkantoran, perdagangan dan jasa, wisata serta sosial budaya. Peningkatan pengunjung Malioboro itu sendiri terjadi pada hari Sabtu dan Minggu kepadatan pengunjung sekitar 1500 pengunjung, sedangkan hari biasa kepadatan pengunjung terjadi pada jam-jam tertentu yaitu antara pukul 13.00–16.00 mencapai 700 pengunjung dan pada pukul 18.00–20.00 mencapai lebih dari 1000 pengunjung.<sup>2</sup> Peningkatan pengunjung tersebut memberikan solusi akan kebutuhan pekerjaan bagi masyarakat di kota-kota besar, persaingan untuk memperebutkan suatu tempat di sebuah pekerjaan sering kali sangatlah mahal, sehingga banyak masyarakat yang memutuskan untuk berwirausaha. Hal inilah yang banyak timbul di daerah perkotaan seperti yang terdapat di kawasan Yogyakarta khususnya di daerah Malioboro.

Malioboro selalu menjadi tempat yang menarik untuk dikunjungi ketika berwisata ke Yogyakarta. Namun seiring perkembangan zaman, penataan kawasan Malioboro terlihat semakin semrawut. Bangunan khas yang menjadi ciri Malioboro semakin memudar dikarenakan tertutup oleh papan reklame

---

<sup>2</sup> Bappeda Kota Yogyakarta 2014

dan papan merek yang berukuran besar. Malioboro saat ini menunjukkan kemajuan dan perubahan lebih modern secara fisik. Bangunan bersejarah warisan budaya, banyak yang diruntuhkan dan diganti dengan mall-mall maupun toko-toko besar yang mulai mendominasi. Kesan Malioboro sebagai cagar budaya perlahan-lahan mulai memudar, seolah-olah Malioboro kini hanya untuk kepentingan perniagaan sepenuhnya.

Penataan kawasan Malioboro memang menjadi polemik tersendiri, mulai dari trotoar yang menjadi lahan parkir, ketidakteraturan pedagang kaki lima yang berjualan di teras toko, hingga permasalahan pemasangan reklame. Bangunan yang terbangun di sepanjang Jalan Malioboro kini telah mengalami kepadatan dan ramai dengan fungsi perdagangan, tidak dapat dijumpai ruang terbuka yang cukup, bahkan area untuk pejalan kaki pun telah dipadati oleh para pedagang kaki lima yang menjajakan berbagai jenis barang dagangan.

Terkait Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2011 tentang Reklame di Bangunan Permanen pada Kawasan Malioboro, reklame yang dapat dipasang hanya diperbolehkan sampai 2,5 meter sejajar dengan bangunan dan panjang papan menyesuaikan bentuk bangunan dengan harapan papan tersebut tidak menutupi bentuk dari bangunan aslinya karena mayoritas bangunan yang ada di Malioboro adalah bangunan kuno yang merupakan cagar budaya peninggalan kolonial Belanda. Sedikitnya lebih dari 60 bangunan kuno di Malioboro yang dimanfaatkan sebagai pertokoan, hanya 10 diantaranya yang mampu memperlihatkan bentuk muka dari gedung tersebut, jika papan reklame dan nama toko yang berukuran raksasa dihilangkan dan

diganti sesuai dengan Peraturan Walikota Nomor 85 Tahun 2011 tentang Reklame di Bangunan Permanen pada Kawasan Malioboro Yogyakarta, dipastikan akan menciptakan keindahan. Penertiban visual berupa reklame iklan di kawasan Malioboro Yogyakarta dipastikan akan mengurangi potensi pendapatan daerah sebesar Rp. 100 juta setiap tahun.<sup>3</sup>

Dari data diatas dapat dilihat bahwa konteks pemasangan reklame dalam pemasanagannya tidak hanya berdasarkan asal-asalan saja melainkan juga harus melihat dari segi peraturannya dan keindahannya. Malioboro sebagai salah satu kawasan wisata yang ada di Yogyakarta sudah seharusnya menjadi tanggung jawab Pemerintah kota menertibkan papan-papan reklame yang liar atau yang menyebabkan rusaknya keindahan di kawasan Malioboro. Sudah seharusnya semua lapisan elemen masyarakat termasuk di dalamnya Pemerintah Kota Yogyakarta sendiri untuk mengimplementasikan peraturan yang telah dikeluarkan oleh Walikota Yogyakarta untuk mengembalikan keindahan dan nilai sejarah dari bangunan-bangunan yang ada di kawasan Malioboro yang pada hakekatnya merupakan bangunan cagar budaya sehingga Malioboro memiliki nilai lebih bagi para wisatawan.

Dengan demikian perlu adanya tata ruang yang baik oleh Pemerintah Daerah Yogyakarta dengan berkolaborasi dengan para pengusaha atau pelaku perekonomian yang ada di kawasan Malioboro tersebut sehingga dapat terjadi keseimbangan dalam penataan kota serta mengedepankan asas-asas partisipasi dalam penataan tata ruang kota. Tanpa adanya partisipasi dari

---

<sup>3</sup> “Anonim”, <http://www.bisnis-jateng.com/index.php/2013/01/papan-rekame-penertiban-papan-reklame-di-malioboro-hilangkan-potensi-pad-rp100-juta-per-tahun/>,

masyarakat tidak akan menimbulkan pembangunan yang baik karena peran serta masyarakat merupakan elemen terpenting dalam sebuah pembangunan. Hal ini sesuai dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang bahwa peran serta masyarakat disebutkan pada bagian konsideran butir (d) yang menyatakan bahwa “keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.”

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam penataan pengaturan papan reklame di sepanjang koridor kawasan Jalan Malioboro sesuai dengan Peraturan Walikota Nomor 85 Tahun 2011 tentang Reklame di Bangunan Permanen pada Kawasan Malioboro?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi penghambat penerapan asas partisipasi masyarakat dalam penataan papan reklame yang ada di sepanjang koridor kawasan Jalan Malioboro Yogyakarta?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengkaji dan mengetahui tingkat keberhasilan implementasi penerapan Peraturan Walikota berkaitan dengan penyelenggaraan reklame di kawasan Malioboro.

2. Untuk mengkaji faktor-faktor yang menjadi penghambat bagi pemerintah dalam penerapan partisipasi masyarakat untuk penataan papan reklame di kawasan Malioboro.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang dapat kita petik dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Untuk pengembangan ilmu Hukum Administrasi Negara utamanya dalam ilmu Hukum Lingkungan yang berkaitan dengan Penataan Tata Ruang Papan Reklame di Kawasan Malioboro sehingga mampu menciptakan suasana yang nyaman dan aman pada lingkungan kawasan wisata Malioboro.

2. Manfaat Praktis

Memberikan informasi dan masukan kepada pemerintah dan pelaku usaha di kawasan Malioboro tentang suatu kebijakan yang seharusnya dibuat dalam kaitannya dengan Penataan Papan Reklame di kawasan Malioboro agar tercipta tata ruang wisata yang baik.