

BAB III

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENYELENGGARA
REKLAME YANG TELAH MEMBAYAR PAJAK REKLAME AKAN
TETAPI PERMOHONAN IZIN PENYELENGGARAAN REKLAMENYA
DITOLAK OLEH PEMERINTAH KOTA SURABAYA**

Philipus M. Hadjon menyebutkan bahwa perlindungan hukum sebuah bentuk perlindungan atau pertolongan kepada subjek hukum, dengan menggunakan perangkat-perangkat hukum.⁵¹ Kemudian Satjipto Rahardjo juga menjelaskan bahwa perlindungan hukum adalah dengan pemberian pengayoman terhadap HAM yang dirugikan oleh orang lain dengan tujuan agar perlindungan tersebut diberikan untuk membuat semua masyarakat dapat menikmati semua hak yang telah diberikan oleh hukum.⁵² Kemudian C.S.T. Kansil juga berpendapat bahwa perlindungan hukum adalah semua upaya hukum yang wajib diberikan oleh aparat penegak hukum guna membuat rasa aman, baik pikiran maupun fisik dari segala gangguan serta beragam ancaman dari pihak manapun.⁵³

Perlindungan Hukum yang disebutkan oleh Philipus M. Hadjon terbagi dalam dua bentuk perlindungan hukum. Yang pertama adalah perlindungan hukum preventif, dalam hal ini subyek hukum yang diberikan kesempatan terlebih dahulu mengajukan keberatan maupun pendapat sebelum dibentuk/ditetapkannya sebuah keputusan. Oleh sebab itu perlindungan preventif diharapkan dapat mencegah sengketa. Perlindungan hukum jenis ini artinya sangat besar bagi pemerintahan

⁵¹ Philipus M. Hadjon III, *op.cit.*, hlm.10

⁵² Satjipto Rahardjo *op.cit.*, hlm. 54

⁵³ C.S.T. Kansil, *op.cit.*, hlm.102

yang keputusan/tindakan yang dibuat biasanya mendasarkan pada kebebasan untuk bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum ini, maka pemerintah akan lebih berhati-hati dalam pengambilan sebuah keputusan terutama yang sumber penetapannya adalah sebuah diskresi. Yang Kedua adalah perlindungan hukum represif yang memiliki tujuan untuk menyelesaikan sengketa yang telah timbul/terjadi. Semua penanganan perlindungan hukum yang dilakukan oleh Pengadilan Umum serta Pengadilan Administrasi yang ada di Indonesia termasuk dalam kategori perlindungan hukum ini.⁵⁴

Setelah mengetahui makna dari perlindungan hukum, selanjutnya pembahasan bab ini akan dibagi menjadi empat subbab, yakni:

3.1 Peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait perizinan Reklame di Kota Surabaya

Pengaturan terkait perizinan reklame di Surabaya yang tercantum dalam Perda Kota Surabaya No. 5/2019 tentang Penyelenggaraan Reklame serta lebih lanjut pengaturannya ada pada PW No. 70/2024 tentang Penyelenggaraan Reklame yang telah diubah dengan PW No. 107/2024 tentang Perubahan atas PW No. 70/2024 Adapun dasar dalam penyusunan Perda dan PW tersebut adalah sebagai berikut :

- a. UU No. 28/2002 tentang Bangunan Gedung;
- b. UU No. 38/2004 tentang Jalan sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 2/2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 38/2004;
- c. UU No. 26/ 2007 tentang Penataan Ruang;

⁵⁴ Philipus M. Hadjon II, *op.cit.*, hlm. 2-5

- d. UU No. 22/ 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
- e. UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- f. PP No. 34/ 2006 tentang Jalan;
- g. PP No. 109/2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan;
- h. PP No. 27/ 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan PP No. 28/2020 tentang Perubahan Atas PP No. 27/ 2014 tentang Pengelolaan BMN/D;
- i. PP No. 16/2021 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 28/ 2022 tentang Bangunan Gedung;
- j. Permendagri No. 1/ 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan;
- k. Permen PU No. 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan;
- l. Permen PU No. 20/PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan dan Penggunaan Bagian-Bagian Jalan;
- m. Permendagri No. 19/2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah;
- n. Perda Kota Surabaya No. 10/ 2000 tentang Ketentuan Penggunaan Jalan;
- o. Perda Kota Surabaya No. 7/2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau;
- p. Perda Kota Surabaya No. 5/2005 tentang Pelestarian Bangunan dan/atau

Lingkungan Cagar Budaya;

- q. Perda Kota Surabaya No. 7 Tahun 2009 tentang Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 6 Tahun 2013;
- r. Perda Kota Surabaya No. 7/2010 tentang Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman;
- s. Perda Kota Surabaya No. 12/2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034;
- t. Perda Kota Surabaya No. 19/2014 tentang Perlindungan Pohon;
- u. Perda Kota Surabaya No. 8/2018 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Surabaya Tahun 2018-2038;
- v. Perda Kota Surabaya No. 7/ 2023 tentang PDRD; dan
- w. Perda Kota Surabaya No. 1/ 2024 tentang Pelestarian dan Pengelolaan Cagar Budaya.

Jika memperhatikan dasar pembentukan Perda No. 5/2019 tentang Penyelenggaraan Reklame dan PW No. 70/2024 tentang Penyelenggaraan Reklame sebagaimana diubah dengan PW No. 107/ 2024 tentang Perubahan atas PW No. 70/2024 tentang Penyelenggaraan Reklame tersebut, maka dapat disampaikan bahwa dalam proses penyusunannya telah memperhatikan berbagai peraturan yang mengatur terkait bangunan gedung, jalan, penataan ruang, lingkungan hidup, rencana tata ruang, rencana detail tata ruang dan peraturan zonasi Kota Surabaya bahkan sampai memperhatikan ketentuan terkait dengan pengelolaan BMD, pengelolaan cagar budaya, dan pajak daerah.

Oleh karena itu dapat disampaikan bahwa peraturan perUUan yang mengatur terkait penyelenggaraan reklame yang ada di wilayah Surabaya telah memperhatikan kaidah-kaidah dan aspek-aspek yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan reklame, termasuk konstruksi, ukuran tata letak lokasi reklame, penempatan, estetika, keselamatan serta kenyamanan pengguna jalan sekaligus administrasi perpajakan.

Lebih lanjut detail mengenai pengaturan reklame itu sendiri dalam peraturan daerah dijelaskan dalam beberapa pasal sebagai berikut :

1. Pasal 1 angka 8, yang intinya menjelaskan bahwa yang masuk dalam kategori Reklame adalah semua benda, semua alat, semua perbuatan, ataupun semua jenis media yang segala bentuk dan corak ragamnya telah dirancang untuk tujuan komersial yang membuat sebuah barang, jasa, orang atau badan dikenal, dianjurkan, dipromosikan, atau bahkan sekedar menarik perhatian umum yang dapat terlihat, terbaca, terdengar, terasakan, dan/atau ternikmati oleh khalayak umum.
2. Pasal 4, yang intinya menjelaskan bahwa Setiap orang pribadi atau badan dapat menyelenggarakan reklame di wilayah Kota Surabaya, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kegiatan usaha reklame dengan tetap memperhatikan semua unsur mulai estetika, unsur tata ruang, unsur sosial budaya serta tidak bertentangan dengan norma baik itu norma agama, kesopanan, ketertiban, keamanan, kesusilaan maupun kesehatan.
3. Pasal 6, yang intinya menjelaskan bahwa Penyelenggaraan reklame yang ada di Kota Surabaya wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a. diselenggarakan dengan tidak menutup pandangan lampu pengatur, rambu, maupun kamera lalu lintas;
 - b. tidak menutupi atau malah mengganggu pandangan perlintasan kereta api;
 - c. mendapatkan rekomendasi dari PT. Kereta Api Indonesia untuk jarak dari as rel kereta api sampai bidang atau konstruksi reklame terdekat;
 - d. mendapat rekomendasi dari PT. Pembangkit Listrik Negara untuk jarak dari jaringan kabel listrik tegangan menengah keatas;
 - e. tidak mengganggu fungsi dan pemeliharaan serta merusak sarana dan prasarana;
 - f. konstruksinya dapat dipertanggungjawabkan serta telah memenuhi semua persyaratan teknis sesuai ketentuan yang berlaku di Kota Surabaya.
4. Pasal 12, yang intinya menjelaskan bahwa guna menunjang estetika, keamanan dan keselamatan masyarakat sekaligus guna pengaturan titik reklame dalam komposisi yang baik sehingga lebih efektif dalam penyampaian pesan, maka penyelenggaraan reklame pada kawasan tertentu harus diatur sesuai dengan ketentuan mengenai Penataan Reklame.
- (1) Pasal 13 dan Pasal 19, yang intinya menjelaskan bahwa Setiap orang pribadi atau badan yang melaksanakan penyelenggaraan reklame di Kota Surabaya wajib memperoleh Izin dari Walikota dalam bentuk Surat Izin Penyelenggaraan Reklame atau tanda pengesahan, dan izin tersebut tidak dapat dipindah tangankan kepada pihak lain. Izin

tersebut hanya dapat diterbitkan apabila semua ketentuan telah dipenuhi serta telah melunasi pajak terutang. Jangka waktu izin penyelenggaraan reklame insidentil adalah maksimal 30 hari dan tidak bisa diperpanjang. Sedangkan Jangka waktu Izin Penyelenggaraan Reklame Permanen adalah 1 tahun dan dapat diperpanjang.

Dalam pengaturan pasal-pasal tersebut telah jelas memberikan batasan-batasan yang masuk dalam pengertian reklame, pengertian penyelenggara reklame dan cara memperoleh perizinan serta jangka waktu izinnya.

Sedangkan dalam Peraturan Wali Kota yang ditindaklanjuti dalam Keputusan Walikota juga lebih detail dibahas mengenai Penyelenggaraan Reklame pada titik-titik reklame yang Dimiliki/Dikuasai oleh Pemkot Surabaya, titik-titik yang dilarang, serta persyaratan untuk tiap-tiap jenis reklame.

3.2 Hubungan antara Perizinan Reklame dan Pajak Reklame

Setelah dalam sub bab sebelumnya dibahas terkait dengan peraturan perUUan yang mengatur terkait izin reklame di Kota Surabaya, maka dalam sub bab ini akan dibahas terkait hubungan antara perizinan reklame dan pajak reklame.

Dalam bab II telah diulas dengan lengkap terkait pajak reklame, sehingga tidak perlu lagi kita jelaskan lebih detail terkait hal tersebut. Dalam sub bab ini akan dibahas lebih dalam terkait dengan pengertian, tujuan, unsur dan sifat dari perizinan reklame serta hubungannya dengan Pajak Reklame.

Ada berbagai pendapat mengenai perizinan yang disebutkan oleh beberapa pakar, antara lain:

1. Bagir Manan menjelaskan izin dalam arti luas berarti persetujuan dari penguasa untuk memperkenankan suatu tindakan atau perbuatan tertentu yang seharusnya dilarang menurut peraturan perUUan.⁵⁵
2. Sjachran Basah menjelaskan Izin adalah perbuatan yang masuk dalam hukum administrasi negara bersegi tunggal yang diaplikasikan berdasarkan persyaratan dan prosedur yang tercantum pada peraturan perUUan.⁵⁶
3. Van der Pot menjelaskan bahwa izin adalah keputusan yang memperbolehkan dilakukannya suatu perbuatan yang sebenarnya tidak dilarang atau bahkan tidak diatur oleh pembuat peraturan.⁵⁷

Sedangkan tujuan perizinan menurut Adrian Sutedi yaitu untuk pengawasan sekaligus pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah terhadap aktivitas dalam hal tertentu yang secara ketentuan berisi pedoman yang harus dilaksanakan oleh baik yang memiliki kepentingan maupun oleh pejabat yang berwenang. Hal tersebut tergantung pada kenyataan yang dihadapi. Walaupun demikian, dapat dijelaskan bahwa tujuan perizinan secara umum adalah sebagai berikut⁵⁸ :

- a. Keinginan mengendalikan aktivitas tertentu;
- b. Melindungi lingkungan dari hal yang berbahaya;

⁵⁵ Adrian Sutedi II, *op.cit.*, hlm. 170

⁵⁶ Sjachran Basah, "Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara", Tesis, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1995, hlm. 3

⁵⁷ Van der Pot dalam Utrecht, Moh. Saleh Djinjang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cet VIII, Balai Buku Ichitjar, Jakarta, 1985, hlm.143

⁵⁸ Adrian Sutedi II, *Op.cit*, hlm. 193

- c. Keinginan untuk melindungi objek- objek tertentu;
- d. Terhadap benda- benda yang sedikit dapat dibagi;
- e. Pengarahan, dengan melakukan seleksi terhadap orang-orang serta aktivitas.

Dari pengertian dan tujuan perizinan tersebut, terdapat beberapa unsur perizinan diantaranya Instrumen Yuridis, Peraturan PerUUan, Organ Pemerintah, Peristiwa konkrit serta Prosedur dan persyaratan⁵⁹ dengan rincian sebagai berikut :

a. Instrumen Yuridis

Dalam hukum modern tugas serta kewenangan pemerintah bukan hanya sekedar menjaga /melindungi ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), akan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuuszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah tersebut sampai saat ini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut maka pemerintah diberi wewenang untuk mengatur, yang dari fungsi mengatur ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu bentuk ketetapan. Salah satu wujud dari ketetapan tersebut adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan tersebut, izin termasuk dalam ketetapan yang dapat menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh orang atau badan yang namanya tercantum dalam ketetapan itu. Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif yang digunakan oleh pemerintah untuk

⁵⁹ Ridwan HR, *op.cit*, hlm. 201-202

menghadapi/menetapkan peristiwa yang konkret.

b. Peraturan PerUUan

Salah satu prinsip Negara hukum adalah *welmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan PerUUan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam pelaksanaan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, tetap mendasarkan pada wewenang yang diberikan oleh PerUUan.

c. Organ Pemerintah

Organ Pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun Daerah, dimana mulai dari Presiden selaku administrasi negara tertinggi sampai pada lurah yang merupakan administrasi negara terendah berwenang memberikan izin. Hal tersebut dapat membuktikan bahwa terdapat beraneka ragam administrasi Negara/instansi pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik ditingkat Pemerintah Pusat maupun Pemda.

d. Peristiwa konkret

Disebutkan bahwa izin adalah berbentuk sebuah keputusan/ketetapan, yang digunakan untuk menghadapi peristiwa yang bersifat konkret maupun individual.

e. Prosedur dan persyaratan

Izin dapat diterbitkan setelah semua prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh pemerintah selaku pemberi izin telah terpenuhi. Dimana Prosedur dan persyaratan perizinan itu sendiri berbeda-beda satu sama lain

menyesuaikan pada jenis, tujuan, dan instansi pemberi izin.

Dari segi sifatnya, Sifat Izin adalah sebagai berikut:⁶⁰

a. Izin bersifat bebas

Sebagai KTUN yang dibuat tidak terikat pada keuntungan norma hukum tertentu, sehingga pejabat yang memiliki kewenangan bebas dalam menentukan pemberian izin, begitu pula dengan pemegangnya juga dapat memiliki kebebasan yang luas, dengan catatan tidak mengganggu atau merugikan orang lain.

b. Izin bersifat terikat

Sebagai KTUN yang dibuat terikat pada ketentuan norma hukum positif, sehingga pejabat yang memiliki kewenangan hanya boleh memberikan perizinan berdasarkan kewenangan yang tergantung pada kadar kewenangan yang ada pada hukum positif.

c. Izin yang menguntungkan

KTUN yang merupakan izin yang isinya memberikan keuntungan tertentu pada pemegangnya.

Setelah memahami pengertian, tujuan, unsur dan sifat dari perizinan secara umum, maka perizinan reklame yang dikeluarkan oleh Pemkot Surabaya dalam bentuk Surat Izin Penyelenggara Reklame yang diatur dalam ketentuan Perda No. 5/2019, memiliki pengertian sebagai izin yang diberikan

⁶⁰ Juiarso dan Achmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012, hlm. 21

terhadap penyelenggaraan reklame⁶¹. Serta bertujuan untuk memberi kepastian hukum kepada penyelenggara reklame di Kota Surabaya sekaligus untuk melakukan penataan reklame yang ada di Kota Surabaya agar tetap selaras dengan ketentuan tata ruang wilayah, estetika serta kelestarian lingkungan⁶². Dimana unsur-unsur penerbitan izinnya antara lain Instrumen Yuridis, Peraturan PerUUan, Organ Pemerintah, Peristiwa konkrit serta Prosedur dan persyaratan telah diatur secara detail baik didalam Peraturan Daerah maupun Peraturan Wali Kota. Dan terakhir bila dilihat menurut sifatnya maka penerbitan Surat Izin Penyelenggara Reklame merupakan KTUN yang bersifat terikat, hal tersebut dikarenakan pejabat yang memiliki kewenangan menerbitkan izin hanya boleh memberikan perizinan berdasarkan kewenangan yang tergantung pada kadar kewenangan yang ada pada hukum positif, yakni sesuai Peraturan Daerah dan Peraturan Wali Kota yang berlaku pada saat penyelenggaraan reklame diselenggarakan.

Kemudian jika penulis akan mengkaitkan antara perizinan reklame dan pajak reklame yang ada di Kota Surabaya, maka diperlukan pendekatan secara yuridis karena selama ini pengaturan hukum terkait perizinan dan pajak adalah 2 (dua) hal yang berbeda.

Menurut Dirjen Perimbangan Keuangan Kemenkeu RI, menyebutkan bahwa Pajak Daerah dapat dipungut meskipun kegiatan usaha tersebut belum

⁶¹ Pasal 1 angka 20 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Reklame

⁶² Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Reklame

berizin hal tersebut dikarenakan pajak tersebut bukan dikenakan atas sebuah izin, akan tetapi dikenakan berdasarkan objek pajak dari masing-masing pajak itu sendiri. Pajak Daerah dipungut bila Wajib Pajak tersebut telah memenuhi persyaratan objektif dan subjektif yang diatur dalam peraturan perUUan yang berlaku. Walaupun demikian Pemda berkewajiban untuk mendorong pelaku usaha untuk mengurus izin usaha sesuai kewenangannya.⁶³ Pernyataan dari Dirjen Perimbangan Keuangan Kemenkeu RI tersebut dengan jelas berarti terdapat pemisahan antara ketentuan perpajakan dan ketentuan perizinan.

Dalam perekonomian kontemporer pendapatan pajak merupakan bagian sebuah kebijakan fiskal yang dipandang memiliki peranan dan pengaruh yang signifikan dalam pembangunan ekonomi terutama karena hal-hal sebagai berikut:⁶⁴

- a. keberadaan pajak merupakan sebuah piranti yang paling penting dalam mengekang permintaan yang terus meningkat terhadap barang konsumsi yang timbul dalam proses pembangunan.
- b. perpajakan bukan hanya bertujuan untuk mendapatkan penerimaan negara yang lebih besar, namun berperan penting sebagai perangsang untuk menabung serta melakukan investasi.
- c. transfer SDM kepada pemerintah untuk dapat digunakan dengan lebih produktif.
- d. perpajakan diharapkan dapat memperbaiki pola investasi di dalam

⁶³ Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Diakses dari laman : <https://peraturan.bpk.go.id/Details/195696/uu-no-1-tahun-2022> pada tanggal 9 Agustus 2025

⁶⁴ Erly Suandy, *Hukum Pajak*, Edisi 5, Jakarta: Salemba Empat, 2011, hlm. 13-14

perekonomian sebuah negara.

- e. Mampu mengurangi jurang perbedaan pendapat antara si miskin dan si kaya.
- f. mampu memobilisasikan surplus ekonomi secara berkesinambungan untuk pembangunan.

Pemisahan hubungan antara pajak dan perizinan diatur lebih tegas dalam Lampiran Permendagri No. 15/2024 tentang Pedoman Penyusunan APBD TA 2025, khususnya dalam bagian yang mengatur tentang struktur dan kebijakan penganggaran PDRD, dimana dalam huruf i yang pada intinya menyebutkan bahwa dalam rangka efektivitas pemungutan pajak yang terkait dengan legalitas perijinan perlu dipertimbangkan hal sebagai berikut:

- a. semua kegiatan yang dilakukan oleh orang /badan yang memiliki ijin atau belum berizin akan tetapi telah kriteria sebagai objek pajak dapat terpenuhi menurut ketentuan peraturan perUUan maka orang /badan tersebut ditetapkan sebagai wajib pajak oleh Pemda; dan
- b. PD pelaksana pemungut pajak berkoordinasi dengan PD yang tugas dan fungsinya terkait penegakan Perda dan PD yang melaksanakan urusan perizinan, untuk menertibkan kegiatan yang belum berizin sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dengan hal-hal yang telah teruraikan tersebut, disampaikan bahwa hubungan antara perizinan reklame dan pajak reklame adalah tidak secara langsung terkait, akan tetapi tetap memiliki irisan, karena sebagaimana tercantum dalam perintah pemerintah melalui Kemendagri dan kemenkeu yang

dengan tegas menyebutkan bahwa orang /badan yang memiliki izin atau tidak berizin serta kriteria sebagai objek pajak telah terpenuhi menurut ketentuan yang berlaku, maka kepada yang bersangkutan ditetapkan sebagai wajib pajak, dengan kata lain tetap dipungut pajak meskipun tidak atau belum memiliki izin.

Hal tersebut juga berlaku terhadap penyelenggaraan reklame di Kota Surabaya dimana Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk menertibkan semua penyelenggaraan reklame yang belum memiliki izin, akan tetapi terhadap reklame yang telah terselenggara dan telah memenuhi syarat secara subjek dan objek pajak, maka terhadap penyelenggara reklame tersebut ditetapkan sebagai wajib pajak, dengan tetap mengkoordinasikan agar penyelenggara reklame tersebut segera mengurus penyelenggaraan perizinannya.

3.3 Pertanggungjawaban Pemerintah Kota Surabaya kepada penyelenggara reklame atas penolakan perizinan reklame

Berdasarkan penjelasan pada sub bab sebelumnya, bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk menertibkan semua penyelenggaraan reklame yang belum memiliki izin dengan tetap mengkoordinasikan agar penyelenggara reklame tersebut segera mengurus penyelenggaraan perizinannya. Namun demikian selain kewajiban menertibkan penyelenggaraan reklame yang ada di Kota Surabaya Pemkot juga memiliki kewajiban untuk memungut pajak terhadap penyelenggaraan reklame.

Perlu untuk diketahui bahwa fungsi hukum bukan hanya perwujudan dari

kepastian hukum, akan tetapi mampu menciptakan keseimbangan antara kepentingan pengusaha dgn konsumen, atau kepentingan pengusaha/masyarakat dengan rakyat. Dengan kata lain, hukum ada untuk melindungi yang lemah/belum kuat secara sosial, politik dan ekonomi dalam rangka memperoleh keadilan sosial.⁶⁵

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, maka Pemerintah Kota Surabaya tetap memiliki kewajiban untuk melindungi warganya yang taat dalam membayar pajak (dalam kasus ini adalah pajak reklame), termasuk Pemerintah Kota Surabaya yang dinilai harus bertanggung jawab kepada penyelenggara reklame atas penolakan perizinan reklame yang telah mereka ajukan. Jika dilihat dari asas kepastian hukum, maka dapat dijelaskan bahwa asas kepastian hukum memiliki dua dimensi, yaitu⁶⁶ :

Dimensi Pertama adalah aspek formal kepastian hukum yang berarti norma, hak dan kewajiban harus dirumuskan sedemikian rupa sehingga dapat dikenali oleh yang ditujunya. Setidaknya mereka yang dituju mengetahui syarat-syarat yang harus dipenuhi.

Dimensi kedua adalah aspek substantif dalam kepastian hukum yang berarti terdapat daya tahan (*durability*) aturan-aturan atau bahkan aturan-aturan tersebut harus dipatuhi. Hal ini berarti tidak boleh ada pelanggaran terhadap hak tanpa adanya hukum dan secara umum terdapat larangan atas keberlakuan surut bagi aturan-aturan yang restriktif.

Jika dicermati lebih mendalam terkait dengan aspek formal kepastian hukum dan aspek substantif dalam kedua dimensi asas kepastian hukum, seharusnya penyelenggara reklame yang akan menyelenggarakan reklame

⁶⁵ Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem* dikutip dari Dyah Ayu Purboningtyas dan Adya Prabansari, “ *Perlindungan Hukum Bagi Investor Pasar Modal Indonesia oleh Securities Investor Protection Fund*, Notarius, Vol 12 No 2, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2019, hlm. 793-794

⁶⁶ Rusdianto Sesung dan Sofyan A. Djalil. *Op.Cit.*, hlm. 182

selain taat dalam membayar pajak, maka seharusnya penyelenggara reklame tersebut harus memenuhi norma, hak dan kewajiban yang telah tercantum dalam Peraturan Daerah yang mengatur terkait penyelenggaraan reklame, dengan kata lain para penyelenggara reklame sebelum membayar pajak bahwa sebelum menyelenggarakan reklame wajib mengurus perizinan terkait penyelenggaraan reklame terlebih dahulu, sehingga tidak mungkin ada kondisi penyelenggara reklame telah membayar pajak akan tetapi proses perizinannya ditolak. Dengan demikian maka kondisi ideal dalam mewujudkan tata ruang, keamanan, letak usaha, ketertiban umum, etika, estetika, dan budaya daerah sebagaimana tercantum dalam landasan filosofis Perda No. 5/2019 dapat terwujud.

Namun kondisi ideal tersebut dalam implementasinya tidak selalu berjalan sebagaimana seharusnya, sehingga terdapat kondisi penyelenggara reklame telah melakukan pembayaran pajak namun perizinannya ditolak oleh Pemerintah Kota Surabaya. Lalu bagaimana pertanggungjawaban dari Pemerintah Kota Surabaya terkait hal tersebut.

Menurut KBBI tanggung jawab adalah keadaan wajib untuk menanggung segala sesuatu sehingga kalau terjadi sesuatu boleh dituntut, diperkarakan, dipersalahkan, dan sebagainya⁶⁷. Sedangkan Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyebutkan bahwa: seseorang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau seseorang tersebut memikul tanggung jawab secara hukum. Hans Kelsen juga menyatakan

⁶⁷ Kamus Besar bahasa Indonesia (KBBI) kamus versi online/daring (dalam jaringan), diakses melalui <https://kbbi.web.id/tanggung%20jawab> pada tanggal 12 agustus 2025.

Kegagalan dalam melakukan kehati-hatian yang diwajibkan dalam hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan dapat dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sama seperti kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan/atau menghendaki, dengan maupun tanpa maksud jahat, yang memiliki akibat membahayakan.”⁶⁸

Sedangkan pengertian pertanggung jawaban, dalam kamus hukum terdapat 2 istilah yaitu yang pertama *liability* yang menunjuk pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum dan yang kedua adalah *responsibility* yang menunjuk pada pertanggung jawaban politik. Teori tanggung jawab disini lebih ditekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari Peraturan PerUUan sehingga teori tanggung jawab dimaknai dalam arti *liability*. Tanggung jawab adalah keadaan seseorang wajib menanggung semua perbuatannya bila terjadi hal yang tidak diinginkan boleh dituntut, dipersalahkan atau diperkarakan.⁶⁹ Pertanggungjawaban harus mempunyai dasar yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seseorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum bagi orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya.⁷⁰ Tanggung jawab hukum terjadi karena adanya kewajiban yang tidak dapat dipenuhi oleh salah satu pihak yang terikat dalam sebuah perjanjian sehingga membuat pihak lain mengalami kerugian akibat

⁶⁸ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Buku Kedua, Rajawali Pres, Jakarta, 2009, hlm. 7

⁶⁹ Ridwan H.R., *Op.Cit.*, hlm. 335

⁷⁰ Titik Triwulan dan Shinta Febrian, *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, Prestasi Pustaka, 2010, Jakarta, hlm. 48

haknya tersebut tidak terpenuhi. Secara umum tanggung jawab hukum didefinisikan dalam kewajiban untuk melakukan sesuatu dengan cara tertentu yang tidak menyimpang dari peraturan yang telah ada.⁷¹

Jika merujuk pada pendapat para ahli tersebut diatas, maka dapat makna bahwa secara umum pertanggungjawaban itu dilakukan karena memiliki dasar, karena kewajiban yang tidak dipenuhi atau tanggungjawab yang terlahir dari Peraturan PerUUan. Sehingga pertanggungjawaban yang dapat dilakukan oleh Pemkot Surabaya terhadap penyelenggara reklame yang telah membayar pajak namun perizinannya ditolak, adalah bukan karena memiliki dasar atau karena kewajiban yang tidak dipenuhi (karena tidak ada dasar perjanjian dalam kasus ini) melainkan tanggung jawab terlahir dari Peraturan PerUUan, dimana pertanggungjawabannya adalah sebatas menertibkan kegiatan yang belum memiliki izin sesuai dengan ketentuan peraturan perUUan. Dimana penertiban kegiatan disini dapat diartikan bahwa Pemkot Surabaya harus mendorong seluruh penyelenggara reklame untuk mengurus perizinannya, dan apabila terdapat izin yang ditolak akan tetapi telah membayar pajak, maka Pemkot Surabaya dapat menawarkan solusi untuk mengubah titik reklame yang ditolak untuk dipindahkan pada titik reklame yang diperbolehkan oleh Pemkot Surabaya sesuai peraturan perUUan yang berlaku.

⁷¹ Ridwan Halim, *Pengantar Hukum dan Pengetahuan Ilmu Hukum Indonesia*, Angky Pelita Studyways, Jakarta, 2001, hlm. 56

3.4 Upaya yang dapat dilakukan oleh penyelenggara reklame atas penolakan perizinan reklame

Setelah kita membahas dari sisi pertanggungjawaban Pemerintah Kota Surabaya terhadap penyelenggara reklame yang telah memiliki izin akan tetapi permohonan perizinannya ditolak dalam sub bab sebelumnya. Sekarang kita akan membahas dari sisi penyelenggara reklamenya, upaya apa yang dapat dilakukan oleh penyelenggara reklame.

Di Kota Surabaya dalam rangka kemudahan pelayanan perizinan di Kota Surabaya serta guna menindaklanjuti PP No. 5/2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Resiko dan PP No. 6/2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah, telah ditetapkan PW No. 5/2023 tentang Perizinan dan Non Perizinan di Kota Surabaya sebagaimana diubah terakhir dengan PW No. 60/2024 tentang Perubahan Ketiga Atas PW No. 5/2023.

Adapun Ruang lingkup yang diatur dalam PW tersebut dijelaskan dalam Pasal 2, meliputi jangka waktu dan jenis perizinan, penyelenggaraan perizinan, tata cara penyelesaian permohonan perizinan serta Pengawasan.

Terkait proses pemberian izin terhadap reklame, dalam Pasal 20 huruf m sampai dengan huruf r telah dibedakan terkait tata cara penyelesaian perizinannya sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan Reklame Insidentil;
2. Penyelenggaraan Reklame Tanpa Proses Tim;
3. Penyelenggaraan Reklame Tanpa Proses Tim – Perpanjangan atau

Pengawasan;

4. Penyelenggaraan Reklame Dengan Proses Tim;
5. Penyelenggaraan Reklame Dengan Proses Tim – Perpanjangan; dan
6. Penyelenggaraan Reklame Dengan Proses Tim – Pengawasan

Sedangkan terkait jangka waktu proses penyelesaian perizinannya adalah sebagai berikut :

1. Reklame Insidentil (1 Hari);
2. Reklame Tanpa Proses Tim
 - a. Baru (4 Hari)
 - b. Perpanjangan atau Pengawasan (1 Hari)
3. Reklame Permanen Dengan Proses Tim (4 Hari)
 - a. Baru;
 - b. Perpanjangan;
 - c. Pengawasan.

Dengan demikian dalam PW tersebut telah secara lengkap menyampaikan terkait proses perizinan secara transparan mulai dari syarat, prosedur sampai dengan jangka waktu proses perizinannya. Hal ini tentu mempermudah para penyelenggara reklame untuk melakukan proses perizinan reklame dan mendapatkan Izin Penyelenggara Reklame.

Dalam hal penyelenggara reklame tidak puas dengan Pemkot Surabaya dalam proses pelayanan perizinan tersebut maka berdasarkan ketentuan Pasal 34, maka penyelenggara reklame selaku pemohon dapat melakukan pengaduan, dengan tata cara melakukan pengaduan terkait pelayanan perizinan melalui

kanal pengaduan yang disediakan dalam jaringan, sistem elektronik maupun tatap muka yang disediakan oleh Pemkot, selanjutnya menindaklanjuti pengaduan tersebut maka DPMPTSP bersama dengan PD Teknis memberikan tanggapan dan penyelesaian dalam waktu paling lama 1 x 24 jam, yang apabila tidak dapat terselesaikan sesuai tenggat waktu tersebut, maka DPMPTSP bersama dengan PD Teknis memberikan janji perbaikan layanan disertai jangka waktu maksimal 7 hari kerja.

Jika dalam proses pengaduan tersebut penyelenggara reklame masih merasa tidak puas atas tertolaknya perizinan yang dimohonkan kepada Pemerintah Kota Surabaya, maka dapat mengajukan upaya administratif sebagaimana dimaksud dalam UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Adapun terkait mekanismenya lebih detail diatur dalam pasal-pasal sebagai berikut :

- a. Pasal 75, yang pada intinya disampaikan bahwa Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/ atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan berupa keberatan maupun banding, hal tersebut dikecualikan terhadap hal-hal yang ditentukan lain oleh UU maupun yang menimbulkan kerugian lebih besar.
- b. Pasal 76, yang pada intinya disampaikan bahwa Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/ atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh Warga Masyarakat. Dalam hal tidak menerima atas penyelesaian keberatan

tersebut dapat mengajukan banding kepada Atasan Pejabat. Dalam hal penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat masih belum ditemukan kesepakatan maka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan. Dimana Penyelesaian Upaya Administratif itu sendiri pada akhirnya akan berpengaruh pada batal atau tidak sahnya Keputusan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan tuntutan administratif.

- c. Pasal 77, yang pada intinya disampaikan bahwa Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu maksimal 21 hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, dan diajukan secara tertulis kepada Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan. Dalam hal keberatan tersebut diterima, maka Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai permohonan keberatan maksimal 10 hari kerja. Apabila tidak diselesaikan maka keberatan dianggap dikabulkan yang ditindaklanjuti dengan penetapan Keputusan sesuai dengan permohonan keberatan maksimal 5 hari kerja setelah berakhirnya tenggat waktu.
- d. Pasal 78, yang pada intinya disampaikan bahwa Keputusan dapat diajukan banding secara tertulis dalam waktu maksimal 10 hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima. Dalam hal banding dikabulkan, Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan banding maksimal 10 (sepuluh) hari kerja. Apabila tidak menyelesaikan banding dalam jangka waktu yang ditetapkan, keberatan dianggap dikabulkan serta wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan

permohonan maksimal 5 hari kerja setelah berakhirnya tenggat waktu.

Dari keseluruhan penjelasan tersebut dapat dengan jelas disampaikan bahwa penyelenggara reklame sudah sepatutnya untuk mengurus proses perizinan penyelenggaraan reklame, karena hal tersebut merupakan kewajiban bagi penyelenggara reklame juga merupakan bentuk perlindungan hukum yang paling utama bagi penyelenggara reklame itu sendiri. Dengan demikian apabila penyelenggara reklame telah memiliki izin sebelum reklame ditayangkan, maka pada saat reklame ditayangkan dan perhitungan pajak reklame telah berjalan tidak ada lagi kekhawatiran dari penyelenggara reklame terhadap penolakan izin. Hal ini juga akan membuat tujuan pengaturan terhadap penyelenggaraan reklame di Kota Surabaya dapat terwujud berkat sinergitas dari Pemerintah Kota Surabaya dan para penyelenggara reklame selaku bagian dari masyarakat yang memiliki kewajiban untuk memelihara keindahan kota.

