









LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM DAN KEADILAN

About the Journal

The Lex Journal: Kajian Hukum dan Keadilan (ISSN Print 2581-2033, ISSN Online 2580-9113) is a double-blind peer-reviewed law journal and scholarly journal with a national and international outlook, published by the Faculty of Law, University of Dr. Soetomo. Lex Journal is a scholarly publication exploring critical issues and developments in law and justice. The journal serves as a platform for academics, legal professionals, and researchers to share rigorous analyses, contemporary perspectives, and innovative research on various topics within the legal realm. These include but are not limited to constitutional law, criminal justice, human rights, international law, legal theory, and jurisprudence. The journal aims to foster scholarly dialogue on the role of law in promoting justice, protecting individual rights, and shaping public policy. Through articles, case studies, essays, and book reviews, Lex Journal seeks to contribute to the global discourse on legal reform, social justice, and the rule of law, making it a vital resource for those committed to advancing legal scholarship and practical application in the pursuit of a just society. Whether addressing contemporary legal challenges or historical legal frameworks, Lex Journal stands as a bridge between academic theory and practical law, encouraging readers to reflect on the evolving justice landscape. It is published thrice a year in March, July, and December. A related purpose is to provide a systematic review of important initiatives for developing law and legal practice. The Lex Journal: Kajian Hukum & Keadilan publishes cutting-edge legal scholarship by both academics and legal practitioners. Established in 2017, the Journal finds its roots in a desire to propose constructive, well-reasoned reforms in all areas of the law.

Journal Identity	Description
ID Submission: 11542	Published: 2026-01-26
Indexing	
	
	
	

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Analisis Penerapan Pasal 4 Ayat (1) terkait Izin Mendirikan Bangunan Menara Berdasarkan Peraturan Bersama Menara Telekomunikasi di Surabaya

Martinus Andhika Saputro

Fakultas Hukum, Universitas Dr. Soetomo

Email: martinusandhika002@gmail.com

Vieta Imelda Cornelis

Fakultas Hukum, Universitas Dr. Soetomo

Email: vieta.cornelis11@gmail.com

Vallencia Nandya Paramitha

Fakultas Hukum, Universitas Dr. Soetomo

Email: vallencia@unitomo.ac.id

Siti Marwiyah

Fakultas Hukum, Universitas Dr. Soetomo

Email: sitimarwiyaaa@gmail.com

ABSTRAK

Pembangunan menara telekomunikasi merupakan bagian penting dari penyelenggaraan sistem telekomunikasi nasional, namun dalam praktiknya masih kerap ditemukan pendirian menara yang tidak memenuhi ketentuan perizinan. Salah satu instrumen hukum yang mengatur hal tersebut adalah Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika, serta Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Tahun 2009 tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi, yang mewajibkan setiap pembangunan menara memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Menara dari kepala daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan Pasal 4 ayat (1) tersebut di Kota Surabaya serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasinya. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis empiris dengan pendekatan yuridis sosiologis, melalui pengumpulan data primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan ketentuan Pasal 4 ayat (1) di Kota Surabaya belum berjalan secara optimal, yang ditandai dengan masih adanya menara telekomunikasi yang berdiri tanpa izin atau tidak sesuai dengan ketentuan tata ruang. Faktor pendukung implementasi antara lain adanya regulasi yang jelas dan peran instansi terkait, sedangkan faktor penghambat meliputi lemahnya pengawasan, kurangnya koordinasi antarinstansi, serta rendahnya kepatuhan pelaku

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

usaha. Penelitian ini menyimpulkan bahwa diperlukan peningkatan pengawasan, koordinasi lintas instansi, serta penegakan hukum yang tegas agar pembangunan menara telekomunikasi dapat tertib, aman, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Izin Mendirikan Bangunan Menara, Menara Telekomunikasi, Peraturan Bersama Tahun 2009, Penegakan Hukum Administrasi, Kota Surabaya

1. PENDAHULUAN

Perkembangan zaman yang amat pesat ini sudah tidak dapat lagi dihindari bagi kehidupan manusia dimasa kini. Dalam perkembangan zaman yang amat pesat ini terdapat banyak penemuan serta pengembangan ilmu pengetahuan sebagai norma sebagai pengatur hidup manusia itu sendiri (Nasir, 2017). Pembangunan serta kemajuan ilmu tidak lepas dari perkembangan zaman terutama bagi negara berkembang (Alatas, 2016). Pembangunan nasional yang begitu pesat dilaksanakan demi pelaksanaan tujuan nasional yang ada dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa, seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi, kemerdekaan dan keadilan sosial (Lathif, 2017). Pembangunan nasional ialah suatu upaya pembangunan yang didalamnya didalam suatu pembangunan tersebut dapat mencakup dan juga melibatkan seluruh aspek masyarakat, kehidupannya, dan juga bangsa dan negara (Rahardjo, 2004). Maka dari itu sangatlah penting sekali suatu pembangunan nasional ini dilakukan, bukan hanya sekedar sebagai sarana untuk mengikuti suatu perkembangan zaman melainkan juga sebagai upaya untuk mensejahterakan masyarakat yang ada didalamnya (Palguna, 2019).

Salah satu bentuk pembangunan nasional yang berkembang sangat pesat yaitu pembangunan system komunikasi hingga alat komunikasi (Panduardi & Haq, 2016). Indonesia selalu mengikuti serta beradaptasi terhadap pembangunan serta perkembangan komunikasi yang ditujukan untuk atau sebagai perkembangan ekonomi, serta sebagai penghubung antara satu individu dengan individu yang lain.

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Telekomunikasi diselenggarakan untuk tujuan pendukung persatuan bangsa, peningkatan kesejahteraan bangsa, mendukung kegiatan ekonomi dan kegiatan pemerintah. Tujuan dari system telekomunikasi ialah merupakan suatu pembangunan suatu bangsa yang sangat lamban, perkembangan serta pembangunan telekomunikasi sangat diperlukan dan juga dibutuhkan bagi negara berkembang.

Tanpa adanya perkembangan suatu system telekomunikasi maka negara atau bangsa tersebut pembangunannya akan lamban, dari hal itu pembangunan telekomunikasi sangatlah diperlukan dan sangat penting bagi negara-negara berkembang demi memajukan kehidupan masyarakat negaranya. Perkembangan teknologi komunikasi sangatlah cepat dan sangatlah diperlukan oleh negara Indonesia yang merupakan suatu negara berkembang, contoh nyata dari perkembangan teknologi komunikasi di negara Indonesia ialah dengan masuknya system internet di negara Indonesia. Sistem internet sendiri masuk di negara Indonesia pada tahun 1990an (Efendi, 2018). Internet merupakan system komunikasi yang dapat memberikan serta menyebarkan suatu informasi dengan sangat cepat dari satu tempat ke tempat yang lainnya. Imternet merupakan suatu media penyalur informasi meggunakan alat atau perangkat komunikasi yang sangatlah diperlukan oleh masyarakat. Media penyalur komunikasi atau perangkat komunikasi tersebut menggunakan suatu perangkat komunikasi yaitu komunikasi seluler (Zhang & Dong, 2023).

Komunikasi seluler sangatlah diperlukan sebagai alat penyalur informasi dari satu tempat ke tempat yang lain atau dari satu orang ke orang yang lain. Komunikasi seluler ini lahir dari kesadaran masyarakat khususnya masyarakat Indonesia terhadap suatu perkembangan dan kemajuan sistem komunikasi khususnya perkembangan di yang terjadi di negara Indonesia. Dalam perkembangan telekomunikasi pada zaman sekarang harus diperhatikan juga tentang perluasan dan pemerataan suatu sarana telekomunikasi yang harus dilakukan supaya tidak terjadinya suatu ketimpangan dalam pembangunan system telekomunikasi dikarenakan wilayah yang sangat luas dan lebar yang dimiliki

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

oleh Indonesia. System komunikasi seluler adalah jenis komunikasi bergerak yang mana komunikasi antara dua terminal dengan satu atau bahkan keduanya terminal tersebut berpindah tempat. Dengan perpindahan dan juga pergerakan ini maka tidak lagi memungkinkan penggunaan suatu kabel. Dengan begitu maka diperlukan jaringan seluler yang disebut dengan BTS (*Base Transceiver Station*).

System ini sangatlah memungkinkan luasnya suatu frekuensi yang dapat digunakan berkali-kali, yang memungkinkan orang-orang menggunakan seluler ini secara bersamaan. Seluler ini memiliki bts, yang terdiri dari sebuah menara atau tower yang mana menara atau tower ini memiliki pemancaran serta penerimaan sebuah sinyal telepon. BTS akan melayani sebuah panggilan telepon seluler, menerima sinyal, mengolah serta menghubungkan kepada nomor yang dituju. BTS ini banyak sekali terdapat dalam suatu kota, maka dari itu ponsel akan dilayani oleh BTS yang ada di sekitar ponsel kita yang paling dekat dengan ponsel kita.

Pengembangan penyelenggaraan telekomunikasi memerlukan suatu fasilitas infrastruktur yang sangat baik, namun pada nyatanya di Indonesia fasilitas infrastruktur tidak merata. Maka dari itu infrastruktur itu tidak hanya dapat ditanggung oleh pemerintah setempat, melainkan butuh bantuan dari para investor dari pihak swasta. Infrastruktur tersebut ialah sebuah menara. Perluasan serta pemerataan suatu pembangunan sarana komunikasi sangatlah harus dilakukan secara professional agar tidak akan terjadi ketimpangan social khususnya dalam pembangunan sistem sarana komunikasi dari satu wilayah atau daerah dengan wilayah atau daerah lainnya. Maka dalam perluasan dan pemerataan komunikasi dari satu daerah dengan daerah lainnya diperlukan sekali peran dari para investor swasta untuk melakukan penanaman modal kepada pemerintah daerah setempat dalam urusan perkembangan dan pembangunan sarana komunikasi khususnya yaitu ialah menara telekomunikasi.

Terbukti peran para investor swasta sangatlah besar bagi pembangunan sarana komunikasi ialah pada saat ini banyak sekali para penyelenggara telekomunikasi

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

khususnya para investor swasta yang hadir serta bermunculan demi memperluas jaringan yang mereka miliki untuk memberikan pelayanan dan fasilitas kepada masyarakat. Hal ini merupakan suatu bukti bahwa perkembangan dan pembangunan sistem komunikasi di negara Indonesia sangatlah berkembang dengan baik dan dengan pesat.

Perkembangan sistem komunikasi sangatlah memiliki dampak yang sangat baik bagi perkembangan di Indonesia karena dengan adanya perkembangan sistem komunikasi ini maka tidak mungkin akan mempengaruhi perkembangan lain khususnya perkembangan di sektor ilmu pengetahuan, pendidikan serta budaya. Namun dalam perkembangannya ini, sistem telekomunikasi sangat diperlukan banyak sekali pembangunan di sektor komunikasi khususnya yaitu pendirian dan pembangunan menara telekomunikasi.

Jika dilihat dari pembangunan menara telekomunikasi demi menunjang perkembangan serta pembangunan di sektor sistem komunikasi ini memiliki beberapa masalah yang akan terjadi khususnya di wilayah sekitar pembangunan menara telekomunikasi tersebut. Seperti yang bisa kita ketahui pembangunan menara telekomunikasi yang dibangun secara rapat antara satu menara dengan menara lainnya, ketinggian suatu menara itu bukan tidak mungkin dapat mempengaruhi masyarakat yang tinggal dan berada di wilayah sekitar menara tersebut. Untuk mencegah terjadinya hal tersebut maka diperlukan master plan untuk lokasi menara dan antenna di wilayah Kota Surabaya. Master Plan tersebut mengatur mengenai lokasi-lokasi menara telekomunikasi, keamanan menara telekomunikasi, dan dapat dilihat kebutuhan masyarakat terhadap menara telekomunikasi tersebut, namun dalam hal penyusunan suatu menara diperlukan regulasi yang telah ditetapkan oleh wilayah Kota Surabaya.

Dalam perkembangannya belakangan ini sistem komunikasi sangatlah mempengaruhi suatu perkembangan ilmu-ilmu yang ada di suatu negara. Dalam Undang-Undang No. 36 tahun 1999 pasal 11 ayat 1 tentang Telekomunikasi yang

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

menyebutkan dalam isinya “penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud pasal 7 dapat diselenggarakan setelah mendapat izin dari Menteri”.

Pemerintah daerah setempat wajib dan perlu untuk memperhatikan mengenai rencana tata ruang kota karena rencana tata ruang kota sangatlah penting demi menjaga konsistensi suatu perkembangan dan perluasan kawasan suatu perkotaan dengan menggunakan suatu cara atau strategi perkotaan nasional dan juga melalui arahan dan usulan dari para elemen-elemen yang ada di bawah pemerintah kota tersebut untuk suatu perkembangan dan perluasan kota khususnya dalam sistem komunikasi untuk jangka panjang, serta memadukan pembangunan perkembangan sistem komunikasi di kota tersebut secara sectoral. Dalam hal ini perkembangan tata ruang kota dan wilayah bukan tidak ada factor penghambat atau factor penghalangnya seperti yang bisa kita liat factor-faktor yang dapat menghambat dan juga mempengaruhi perkembangan tata ruang kota dan wilayah adalah mengenai ruang daratan dalam hal ini yang dimaksud ruang daratan ialah tanah, struktur dari tanah tersebut yang sangatlah mempengaruhi dan menghambat perkembangan tata ruang kota dan wilayah .

Seiring dengan perkembangan zaman dan waktu, peran dari teknologi komunikasi sangatlah penting peran dan fungsinya terutama perkembangan teknologi komunikasi khususnya menara atau tower telekomunikasi di Kota Surabaya yang mana telah terdapat atau didirikan banyak sekali didirikan menara atau tower telekomunikasi di berbagai sudut kota Surabaya. Di dalam Peraturan Bersama Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 18 Tahun 2009, Nomor 7/PRT/M/2009, Nomor 19/PER/ M.KOMINFO/03/2009, Nomor 3/P/2009 tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi Pasal 4 Ayat (1) yang menyebutkan “Pembangunan menara wajib memiliki Izin Mendirikan Bangunan Menara dari Bupati/Walikota, kecuali untuk Provinsi DKI Jakarta wajib memiliki Izin Mendirikan Bangunan Menara dari Gubernur”.

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Di kota Surabaya terdapat dibangun dan didirikan menara atau tower telekomunikasi terutama di wilayah Gunung Anyar dan Gubeng . Namun pada pembangunan menara atau tower telekomunikasi di kota Surabaya pemerataan mengenai izin pembangunan menara atau tower telekomunikasi tersebut tidaklah merata. Karena masih ada beberapa menara telekomunikasi di kota Surabaya yang masih tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan terhadap bangunan menara atau tower telekomunikasi.

Dalam hal ini peran para dinas sangatlah penting bagi perkembangan sistem komunikasi khususnya di kota Surabaya, seperti Dinas Komunikasi dan Informatika, serta Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya Dan Tata Ruang Kota Surabaya. Dinas-dinas tersebut sangatlah memiliki peran yang sangat penting bagi penyelenggaraan izin menara, izin mendirikan bangunan menara, mengatur letak menara, bentuk atau konstruksi suatu menara, keamanan suatu menara, dan terlebih tidak mengganggu kepentingan umum di kota Surabaya. Penelitian ini dilakukan penulis dengan tujuan agar pembangunan menara telekomunikasi ini dilakukan secara tertib, aman, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan tidak mengganggu kepentingan umum. Pelaksanaan penelitian yang dilakukan oleh penulis ini difokuskan pada wilayah di kota Surabaya yang dijadikan objek penelitian.

Penerapan izin pembangunan menara atau tower dilakukan atau diselenggarakan oleh pemerintah atau aparat penyelenggara sebagai upaya pengendalian serta juga pengawasan terhadap izin mendirikan bangunan menara telekomunikasi di kota Surabaya terutama di wilayah Gunung Anyar dan Gubeng. Namun pada nyatanya belum maksimal untuk menunjang pemanfaatan kota secara keseluruhannya. Hal ini dilihat darimana masih adanya menara atau tower-tower telekomunikasi di kota Surabaya di daerah Gunung Anyar dan Gubeng yang tidak memiliki izin sampai sekarang dan menara atau tower telekomunikasi tersebut masih berdiri secara kokoh hingga sekarang.

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

2. METODE PENELITIAN

Pada penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris (socio legal), yaitu penelitian hukum yang dilakukan terhadap keadaan nyata yang terjadi dalam penerapan praktek hukum di masyarakat dan menganalisis tindakan instansi terkait dengan adanya permasalahan tersebut yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum (Marzuki, 2005). Jenis penelitian yuridis empiris ini dipilih sebab penulis merasa telah terdapat perbedaan antara *das sollen* dan *das sein* dalam pasal 4 ayat 1 Peraturan Bersama Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 18 Tahun 2009, Nomor 7/PRT/M/2009, Nomor 19/PER/M.KOMINFO/03/2009, Nomor 3/P/2009 Tentang Pedoman Pembangunan Dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi.

Peneliti menggunakan pendekatan yuridis sosiologis. Metode pendekatan penelitian yuridis sosiologis adalah pendekatan yang dimanfaatkan untuk menganalisis dan memberikan jawaban untuk mengefektifkan bekerjanya seluruh struktur institusional hukum. Pendekatan sosiologi hukum merupakan pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat. Pendekatan berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum. Setelah dilakukan pendekatan penelitian dengan metode yuridis sosiologis, maka pada akhirnya penelitian harus menghasilkan sebuah penyelesaian masalah. Dalam hal ini penulis mencoba mencari penyelesaian masalah terkait Implementasi Pasal 4 ayat 1 Peraturan Bersama Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 18 Tahun 2009, Nomor 7/PRT/M/2009, Nomor 19/PER/M.KOMINFO/03/2009, Nomor 3/P/2009 Tentang Pedoman Pembangunan Dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi.

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

3. PEMBAHASAN

Penerapan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama 2009 tentang Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi di Kota Surabaya

Analisis terhadap penerapan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika, dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 18 Tahun 2009, Nomor 7/PRT/M/2009, Nomor 19/PER/M.KOMINFO/03/2009, dan Nomor 3/P/2009 tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi (selanjutnya disebut "Peraturan Bersama 2009") di Kota Surabaya mengharuskan sebuah tinjauan yang melampaui sekadar analisis tekstual normatif.

Sub-bab ini didedikasikan untuk mengurai kompleksitas implementasi norma perizinan tersebut dalam lanskap hukum yang dinamis, realitas sosiologis perkotaan yang padat, serta transisi paradigma hukum administrasi negara dari rezim Izin Mendirikan Bangunan (IMB) menuju Persetujuan Bangunan Gedung (PBG). Pembahasan ini disusun secara komprehensif dengan mengintegrasikan data dokumen, regulasi daerah yang berevolusi, serta studi kasus empiris di lapangan, khususnya di wilayah Kecamatan Gubeng dan Gunung Anyar untuk membedah efektivitas hukum (*legal efficacy*) di tengah benturan kepentingan investasi infrastruktur dan tertib tata ruang kota.

Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama 2009 secara tegas menyatakan: "*Pembangunan menara wajib memiliki Izin Mendirikan Bangunan Menara dari Bupati/Walikota, kecuali untuk Provinsi DKI Jakarta wajib memiliki Izin Mendirikan Bangunan Menara dari Gubernur*". Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, ketentuan ini bukan sekadar prosedur administratif, melainkan manifestasi dari fungsi *bestuur* (pemerintahan) dalam melakukan pengendalian preventif (*preventive control*). Izin, dalam konteks ini, berfungsi sebagai instrumen pengendali (*stuur instrument*) untuk memastikan bahwa setiap pendirian infrastruktur vertikal seperti menara

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

telekomunikasi telah memenuhi standar keselamatan publik, keselarasan tata ruang, dan estetika kota sebelum konstruksi fisik dimulai.

Penerapan pasal ini di Kota Surabaya tidak dapat dilepaskan dari hierarki peraturan perundang-undangan yang melingkupinya. Sebagai daerah otonom, Pemerintah Kota Surabaya memiliki kewenangan atribusi untuk mengatur tata kelola menara telekomunikasi, yang secara historis telah diterjemahkan ke dalam berbagai produk hukum daerah. Norma Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama 2009 telah diadopsi dan ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama.

Dalam Perda Nomor 5 Tahun 2013, Pemerintah Kota Surabaya memperluas makna "izin" tidak hanya sebagai legalitas bangunan, tetapi juga sebagai alat pemaksaan (*coercive tool*) untuk mewujudkan efisiensi infrastruktur melalui mekanisme Menara Bersama. Pasal 4 Perda tersebut menegaskan bahwa pendirian menara harus berada dalam "zona penempatan lokasi menara telekomunikasi" atau yang dikenal sebagai *Cell Plan*. Hal ini mengindikasikan bahwa di Surabaya, penerapan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama 2009 memiliki dimensi ganda: dimensi teknis-konstruksi (keandalan bangunan) dan dimensi tata ruang (zonasi). Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan kini PBG tidak akan diterbitkan apabila lokasi pendirian menara tidak sesuai dengan peta rencana makro menara yang telah ditetapkan oleh Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) serta Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan (DPRKPP).

Salah satu temuan krusial dalam penelitian ini adalah terjadinya disrupsi hukum yang signifikan pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian diturunkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021. Perubahan nomenklatur dari IMB menjadi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) telah mengubah secara fundamental mekanisme penerapan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama 2009 di tingkat daerah, termasuk di Surabaya.

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Jika rezim IMB (berdasarkan Perda Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 dan Perwali Nomor 35 Tahun 2015) lebih menitikberatkan pada aspek administratif dan retribusi izin sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), rezim PBG menggeser fokus pada standar teknis keandalan bangunan. Dalam konteks menara telekomunikasi, hal ini memiliki implikasi serius. Pemohon izin kini diwajibkan menyertakan dokumen rencana teknis yang jauh lebih ketat, yang harus diverifikasi oleh Tim Profesi Ahli (TPA) bersertifikat melalui Sistem Informasi Manajemen Bangunan Gedung (SIMBG) yang terpusat (Kementerian Pekerjaan Umum Republik Indonesia, 2024).

Perubahan ini menciptakan tantangan implementasi di lapangan. Data menunjukkan bahwa transisi sistem dari *Surabaya Single Window* (SSW), sistem perizinan lokal yang selama ini menjadi andalan Surabaya menuju integrasi penuh dengan SIMBG nasional seringkali mengalami hambatan teknis (Surabaya Single Window, 2021). Hambatan ini meliputi ketidaksiapan dokumen teknis dari penyedia menara (*tower provider*) untuk memenuhi standar baru, serta kendala sinkronisasi data spasial (RDTR) antara pusat dan daerah. Akibatnya, terjadi kelambatan dalam penerbitan legalitas, yang dalam beberapa kasus memicu penyedia menara untuk mengambil jalan pintas dengan membangun terlebih dahulu sebelum izin terbit, sebuah pelanggaran langsung terhadap Pasal 4 ayat (1).

Merespons perubahan regulasi pusat, Pemerintah Kota Surabaya menerbitkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 114 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Menara Telekomunikasi. Regulasi ini menjadi instrumen vital saat ini dalam menjembatani amanat Peraturan Bersama 2009 dengan realitas hukum baru. Perwali ini mengatur secara rinci mengenai zonasi, sanksi administratif, dan mekanisme pengendalian menara *eksisting* maupun baru.

Lebih lanjut, pada tahun 2024, diterbitkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 89 Tahun 2024 tentang Pedoman Teknis Pelayanan Persetujuan Bangunan Gedung. Regulasi ini secara spesifik mengatur bahwa menara telekomunikasi dikategorikan

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

sebagai bangunan gedung fungsi khusus yang memerlukan spesifikasi teknis ketat. Keberadaan Perwali ini menegaskan bahwa meskipun rezim hukum berubah, substansi kewajiban memiliki izin sebagaimana dimandatkan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama 2009 tetap berlaku mutlak, bahkan dengan standar verifikasi keselamatan yang lebih tinggi.

Meskipun kerangka normatif telah tersedia, data lapangan menunjukkan adanya kesenjangan (*gap*) antara *das sollen* (apa yang seharusnya) dan *das sein* (apa yang terjadi). Berdasarkan dokumen penertiban dan laporan berita resmi Pemerintah Kota Surabaya, pelanggaran terhadap Pasal 4 ayat (1) masih marak terjadi dengan berbagai tipologi dan modus operandi. Berdasarkan data penertiban tahun 2021 hingga 2025, pelanggaran izin menara di Surabaya dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori utama:

- a. Pelanggaran Izin Administratif (Tidak Memiliki PBG/IMB): Kasus paling mencolok terjadi pada November 2024, di mana Satpol PP Kota Surabaya menyegel sebuah menara telekomunikasi di Jalan Klampis (perbatasan wilayah Kecamatan Sukolilo dan Gubeng) (Pemkot Surabaya, 2024). Menara tersebut telah berdiri dan beroperasi tanpa mengantongi PBG. Fakta bahwa menara tersebut dapat berdiri tegak dan dialiri listrik sebelum disegel menunjukkan adanya kelemahan dalam pengawasan *pre-construction*. Penyedia menara seringkali memanfaatkan celah waktu pengurusan izin untuk melakukan konstruksi fisik, dengan asumsi bahwa izin dapat diurus secara paralel atau menyusul ("putih-putih"). Tindakan penyegelan dan pemutusan aliran listrik yang dilakukan Satpol PP bersama PLN merupakan langkah represif yang efektif untuk menghentikan operasional menara ilegal ini, sekaligus menegaskan keberlakuan sanksi Pasal 20 ayat (1) Perwali 114/2021.
- b. Pelanggaran Keselamatan Bangunan (Sertifikat Laik Fungsi/SLF): Penerapan Pasal 4 ayat (1) tidak berhenti pada saat izin diterbitkan, melainkan melekat sepanjang usia bangunan melalui instrumen Sertifikat Laik Fungsi (SLF). Tragedi robohnya menara *Base Transceiver Station* (BTS) setinggi 15 meter di atap (*rooftop*) gedung Surabaya

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Hotel School (SHS) di Jalan Joyoboyo, Wonokromo, pada 23 Januari 2026, menjadi bukti empiris kegagalan penerapan aspek keselamatan dalam perizinan (Suhartono, 2026). Analisis terhadap insiden ini menunjukkan bahwa izin mendirikan bangunan saja tidak cukup. Menara yang roboh akibat angin kencang tersebut mengindikasikan adanya degradasi struktur atau kelebihan beban (*overloading*) yang tidak terdeteksi karena lemahnya pengawasan berkala (audit struktur) yang seharusnya menjadi syarat perpanjangan SLF. Dalam konteks ini, penerapan Pasal 4 ayat (1) di Surabaya masih cenderung berfokus pada legalitas awal (PBG), namun belum optimal dalam pengawasan kelayakan fungsi jangka panjang.

- c. Pelanggaran Zonasi (*Cell Plan*): Banyak menara yang dibangun di titik-titik yang tidak sesuai dengan rekomendasi zona menara yang diterbitkan Diskominfo. Pelanggaran ini sering terjadi di kawasan padat penduduk di mana kebutuhan sinyal tinggi namun ketersediaan lahan sesuai zona sangat terbatas.

Penelitian ini secara khusus menyoroti dua wilayah dengan karakteristik masalah yang berbeda, yaitu Kecamatan Gunung Anyar dan Kecamatan Gubeng, untuk memberikan gambaran mendalam mengenai hambatan penerapan aturan perizinan.

- a. Kecamatan Gunung Anyar: Sengketa Lahan sebagai Penghambat Izin

Di wilayah Gunung Anyar, hambatan utama dalam penerapan Pasal 4 ayat (1) berkaitan erat dengan status kepemilikan tanah. Syarat mutlak penerbitan IMB/PBG adalah bukti kepemilikan tanah yang sah dan bebas sengketa (*clean and clear*). Namun, realitas di lapangan menunjukkan adanya kompleksitas sengketa pertanahan, seperti yang terjadi pada kasus sengketa lahan yang melibatkan PT Yekape/YKP dan warga setempat (Arifin, 2023). Dalam situasi sengketa ini, penyedia menara yang telah menyewa lahan dari salah satu pihak yang bersengketa seringkali tidak dapat memproses perizinan karena adanya blokir atau keberatan dari pihak lawan. Akibatnya, menara tersebut berstatus ilegal secara administratif meskipun secara fisik sudah berdiri. Pemerintah Kota Surabaya dalam hal ini berada pada posisi

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & Keadilan

dilematis: di satu sisi harus menegakkan aturan izin, namun di sisi lain tidak dapat menerbitkan izin di atas tanah sengketa. Hal ini menyebabkan menara-menara di kawasan ini seringkali beroperasi dalam area abu-abu hukum (*legal grey area*), rentan terhadap penolakan warga, dan menjadi target operasi penertiban Satpol PP (Berita Surabaya, 2021).

b. Kecamatan Gubeng: Densitas Tinggi dan Resistensi Sosial

Berbeda dengan Gunung Anyar, wilayah Gubeng sebagai kawasan pusat kota yang padat menghadapi tantangan berupa resistensi sosial yang tinggi. Kasus penolakan warga di Jalan Mojo III Melati terhadap pendirian menara di lingkungan permukiman padat penduduk menjadi contoh nyata (Rusmiyanto, 2014). Warga menolak dengan alasan kekhawatiran terhadap dampak radiasi dan risiko menara roboh, mengingat jarak menara yang sangat dekat (hanya 2 meter) dari rumah warga (Redaksibso, 2021). Dalam rezim PBG dan Perwali 114/2021, persetujuan warga atau sosialisasi merupakan bagian dari dokumen lingkungan yang menjadi prasyarat terbitnya izin. Penolakan keras dari warga secara otomatis menggugurkan kelengkapan syarat administratif ini. Namun, desakan kebutuhan *coverage* sinyal di area *blank spot* Gubeng seringkali mendorong provider untuk tetap memaksakan pembangunan atau memanipulasi persetujuan warga. Hal ini menciptakan konflik horizontal dan memaksa aparat Satpol PP untuk turun tangan melakukan mediasi atau penyegelan. Fenomena di Gubeng menegaskan bahwa penerapan Pasal 4 ayat (1) tidak hanya urusan teknis-administratif, tetapi juga manajemen dampak sosial.

Penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan elemen kunci dalam memastikan efektivitas penerapan Pasal 4 ayat (1). Di Surabaya, mekanisme penegakan hukum dijalankan melalui kolaborasi antara DPRKPP (sebagai pengawas teknis) dan Satpol PP (sebagai penegak Perda), dengan dukungan teknis dari Diskominfo. Data menunjukkan bahwa Satpol PP Surabaya telah melakukan tindakan tegas berupa penyegelan terhadap 5 menara di kawasan Lakarsantri pada 2021 dan menara di Jalan Klampis pada 2024

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

(Pemkot Surabaya, 2024). Prosedur yang ditempuh dimulai dengan penerbitan Surat Peringatan (SP) 1, 2, dan 3 oleh DPRKPP. Jika tidak diindahkan, DPRKPP menerbitkan surat Bantuan Penertiban (Bantib) kepada Satpol PP (Indra, 2024).

Inovasi penegakan hukum yang patut dicatat adalah pelibatan PLN untuk memutus aliran listrik ke menara yang disegel (Resty, 2024). Langkah ini terbukti jauh lebih efektif dibandingkan sekadar memasang garis polisi (*police line*), karena secara langsung mematikan fungsi ekonomi dan operasional menara, memaksa pemilik untuk segera mengurus perizinan atau membongkar bangunan. Meskipun demikian, opsi pembongkaran paksa (*demolisi*) masih jarang diambil oleh Pemkot Surabaya kecuali dalam kondisi ekstrem, mengingat tingginya biaya pembongkaran dan risiko gangguan layanan telekomunikasi yang luas. Sanksi administratif berupa denda dan penyegelan masih menjadi *ultimum remedium* yang paling sering digunakan.

Analisis penerapan Pasal 4 ayat (1) juga harus melihat aspek ekonomi, khususnya terkait retribusi. Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), terjadi perubahan signifikan di mana Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi dihapuskan atau direstrukturisasi (Rizal, 2023). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 sebelumnya telah membatasi bahwa tarif retribusi hanya boleh didasarkan pada biaya pengawasan, bukan persentase Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Hal ini berdampak pada penurunan potensi PAD Kota Surabaya dari sektor menara. Meskipun demikian, Pemerintah Kota Surabaya tetap berkewajiban melakukan pengawasan dan pengendalian menara demi keselamatan publik, meskipun insentif fiskal (retribusi) berkurang. Kondisi ini menuntut efisiensi dalam pengawasan, yang kini diupayakan melalui digitalisasi sistem pengawasan terintegrasi.

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Tabel 2. Perbandingan Karakteristik Hambatan Perizinan Menara di Wilayah Studi

Aspek Pembeda	Kecamatan Gunung Anyar	Kecamatan Gubeng (Termasuk Klampis)
Isu Utama	Status Lahan (Sengketa Pertanahan)	Densitas Bangunan & Resistensi Warga
Jenis Pelanggaran	Menara di atas tanah sengketa; Menara <i>Greenfield</i> tanpa izin	Menara <i>Rooftop</i> manipulatif; Jarak rebahan tidak aman
Penyebab Tidak Berizin	Syarat administratif (bukti kepemilikan tanah) tidak terpenuhi	Syarat lingkungan (persetujuan warga/HO) ditolak warga
Dampak Sosial	Konflik antar pemilik lahan/pengembang	Ketakutan warga akan radiasi & roboh
Tindakan Aparat	Pengawasan status lahan; Penundaan rekomendasi titik	Penyegelan; Pemutusan listrik; Mediasi intensif

Sumber: Diolah dari Data Sekunder Berita Resmi Surabaya dan Laporan Satpol PP (Pemkot Surabaya, 2024).

Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama 2009 tentang Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi di Kota Surabaya

Efektivitas sebuah produk hukum tidak hanya bergantung pada validitas substansinya (*legal substance*), tetapi sangat dipengaruhi oleh dinamika struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*) masyarakat di mana hukum tersebut diberlakukan (Fauzia et al., 2021). Dalam konteks penerapan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika, dan Kepala BKPM Nomor 18 Tahun 2009 (Peraturan Bersama 2009) di Kota Surabaya, terdapat dialektika yang kompleks antara upaya penegakan aturan dengan realitas kebutuhan infrastruktur digital.

Kewajiban memiliki Izin Mendirikan Bangunan (kini Persetujuan Bangunan Gedung/PBG) sebelum konstruksi menara dimulai, sebagaimana dimandatkan pasal tersebut, menghadapi ujian berat di lapangan. Berdasarkan penelitian empiris di Kota

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Surabaya, khususnya pada locus studi di Kecamatan Gubeng dan Gunung Anyar, teridentifikasi berbagai faktor yang bekerja secara diametral: sebagian mendukung percepatan kepatuhan (faktor pendukung), sementara variabel lain justru mendistorsi efektivitas aturan tersebut (faktor penghambat). Sub-bab ini akan menguraikan secara komprehensif determinan-determinan tersebut dengan pisau analisis teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, disandingkan dengan data empiris perizinan dan penertiban di Surabaya.

Meskipun pelanggaran masih terjadi, Kota Surabaya memiliki ekosistem regulasi dan infrastruktur birokrasi yang relatif lebih mapan dibandingkan daerah lain dalam menegakkan aturan menara telekomunikasi. Faktor-faktor pendukung ini menjadi modalitas utama pemerintah kota dalam menjaga ketertiban tata ruang.

a. Faktor Pendukung

1) Kerangka Regulasi Daerah yang Adaptif dan Hierarkis

Faktor pendukung utama adalah ketersediaan instrumen hukum turunan yang sangat rinci di tingkat daerah. Pemerintah Kota Surabaya tidak membiarkan norma Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama 2009 mengambang tanpa petunjuk teknis. Keberadaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama menjadi landasan pijak yang kuat. Perda ini secara eksplisit mengatur bahwa izin bukan sekadar formalitas, melainkan instrumen pengendalian tata ruang.

Lebih lanjut, responsivitas Pemerintah Kota Surabaya terlihat dari kemampuan melakukan penyesuaian regulasi pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK). Ketika rezim IMB berubah menjadi PBG, Surabaya segera menerbitkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 114 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Menara Telekomunikasi. Regulasi ini mengisi kekosongan hukum teknis (*legal vacuum*) pada masa transisi, memberikan kepastian bagi investor mengenai tata cara permohonan rekomendasi titik lokasi

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

dan zona menara (*Cell Plan*). Teranyar, penerbitan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 89 Tahun 2024 tentang Pedoman Teknis Pelayanan Persetujuan Bangunan Gedung menegaskan kembali komitmen daerah untuk menyelaraskan standar teknis bangunan menara dengan standar nasional (SIMBG), sekaligus menutup celah interpretasi ganda terkait spesifikasi teknis menara. Ketersediaan regulasi yang berlapis ini memberikan legitimasi kuat bagi aparat penegak perda untuk bertindak.

2) Infrastruktur Digital: Integrasi *Surabaya Single Window* (SSW) Alfa

Berbeda dengan banyak daerah yang gagap teknologi, Surabaya memiliki faktor pendukung berupa sistem perizinan terintegrasi *Surabaya Single Window* (SSW) Alfa. Meskipun integrasi dengan *Online Single Submission* (OSS) dan *Sistem Informasi Manajemen Bangunan Gedung* (SIMBG) pusat sempat mengalami kendala, keberadaan SSW Alfa memungkinkan Pemerintah Kota Surabaya memiliki *database* spasial yang akurat mengenai sebaran menara (Surabaya Single Window, 2021).

Sistem ini memfasilitasi transparansi proses rekomendasi titik menara dari Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) serta rekomendasi tata ruang (Keterangan Rencana Kota/KRK) dari Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan (DPRKPP). Dengan sistem ini, pengawasan *pre-audit* dapat dilakukan secara digital (Hamdani, et al., 2025). Jika titik koordinat yang diajukan tidak sesuai dengan zona menara yang ditetapkan dalam *Cell Plan*, sistem secara otomatis dapat menolak atau memberikan peringatan dini, sehingga meminimalisir potensi pelanggaran zonasi sejak tahap perencanaan.

3) Penegakan Hukum Represif: Sinergi Satpol PP dan Bantuan Teknis

Faktor pendukung yang paling kasat mata adalah keberanian dan konsistensi aparat penegak peraturan daerah (Satpol PP) dalam menjalankan fungsi represif-yustisial. Data lapangan menunjukkan bahwa Satpol PP Surabaya tidak ragu

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

melakukan penyegelan terhadap menara-menara yang tidak memiliki izin, bahkan yang dimiliki oleh provider besar. Kasus penyegelan menara di Jalan Klampis (Kecamatan Sukolilo/Gubeng area) pada November 2024 dan penyegelan 5 menara di kawasan Lakarsantri menjadi bukti empiris bekerjanya hukum (*law in action*) (Pemkot Surabaya, 2021). Mekanisme Bantuan Penertiban (Bantib) yang diajukan oleh DPRKPP kepada Satpol PP berjalan efektif. Prosedur standar operasional (SOP) yang dimulai dari peringatan tertulis (SP 1, 2, 3), pemanggilan pemilik, hingga eksekusi penyegelan dijalankan secara ketat (Resty, 2024).

Inovasi penegakan hukum yang menjadi faktor pendukung krusial adalah pemutusan jaringan listrik bekerjasama dengan PLN. Tindakan ini mematikan fungsi vital menara, memaksa pemilik menara untuk segera mengurus perizinan. Tanpa aliran listrik, menara telekomunikasi hanyalah besi tua yang tidak bernilai ekonomis. Strategi ini jauh lebih efektif memberikan efek jera (*deterrent effect*) dibandingkan sekadar denda administratif yang nilainya seringkali tidak signifikan bagi korporasi telekomunikasi besar (Resty, 2024).

4) Peran Diskominfo dalam Pengendalian Zona (*Cell Plan*)

Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) Kota Surabaya memegang peran sentral sebagai faktor pendukung melalui instrumen rekomendasi titik menara. Berdasarkan Perda 5/2013 dan Perwali terkait, setiap pendirian menara baru harus mendapatkan rekomendasi zona. Diskominfo memiliki peta *Cell Plan* yang mengatur persebaran menara agar tidak menumpuk di satu titik ("hutan menara") dan menjangkau area *blank spot*. Pengendalian ini mendukung implementasi Pasal 4 ayat (1) karena memastikan bahwa izin mendirikan bangunan (IMB/PBG) hanya akan diproses jika lokasi tersebut secara teknis telekomunikasi memang dibutuhkan dan sesuai peruntukan.

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

b. Faktor Penghambat Implementasi (*Inhibiting Factors*)

Di balik faktor pendukung tersebut, realitas di lapangan memperlihatkan tembok tebal hambatan yang membuat ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama 2009 seringkali dilanggar atau "disiasati". Hambatan ini bersifat multidimensi, mulai dari transisi sistem birokrasi, konflik sosial, hingga motivasi ekonomi pelaku usaha.

1) Disrupsi Transisi IMB ke PBG dan Kendala SIMBG

Faktor penghambat terbesar saat ini adalah kekacauan administratif akibat migrasi sistem dari IMB (rezim PP 36/2005) ke PBG (rezim PP 16/2021) pasca UU Cipta Kerja.

- a) Kompleksitas Sistem SIMBG: Pelaku usaha menara di Surabaya mengeluhkan kerumitan pengajuan PBG melalui *Sistem Informasi Manajemen Bangunan Gedung* (SIMBG) milik Kementerian PUPR. Berbeda dengan sistem IMB lama yang persyaratannya lebih administratif, PBG menuntut detail teknis yang sangat rigid, termasuk perhitungan struktur yang harus diverifikasi oleh Tim Profesi Ahli (TPA) bersertifikat (Kementerian Pekerjaan Umum Republik Indonesia, 2024). Banyak penyedia menara (*tower provider*) maupun konsultan lokal di Surabaya yang belum siap dengan standar dokumen teknis baru ini, menyebabkan tingginya tingkat pengembalian berkas (*rejection rate*) dalam sistem.
- b) Disintegrasi Data Pusat-Daerah: Terdapat kesenjangan (*gap*) antara sistem OSS RBA (Perizinan Berusaha) di pusat dengan kesiapan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) digital di daerah. Dalam beberapa kasus, data zonasi di sistem pusat belum sinkron dengan kondisi *existing* di Surabaya, menyebabkan proses Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (PKKPR) sebagai syarat dasar PBG menjadi terhambat. Kemacetan (*bottleneck*) dalam penerbitan izin ini mendorong perilaku "jalan pintas": provider memilih membangun menara terlebih dahulu demi mengejar target *on-air*, sembari menunggu proses

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

perizinan yang berlarut-larut. Perilaku ini secara langsung melanggar Pasal 4 ayat (1).

2) Resistensi Sosial dan Konflik Warga (Studi Kasus Gubeng)

Penerapan izin menara tidak hanya urusan teknis dengan pemerintah, tetapi juga izin sosial (*social license*) dari masyarakat. Di wilayah padat penduduk seperti Kecamatan Gubeng, faktor sosiologis menjadi penghambat utama.

a) Trauma dan Ketakutan Warga: Kasus penolakan warga di Jalan Mojo III Melati, Gubeng, memberikan gambaran nyata. Warga menolak pendirian menara yang hanya berjarak 2 meter dari rumah mereka karena ketakutan akan radiasi dan risiko menara roboh (Rusmiyanto, 2014). Dalam rezim perizinan (baik IMB maupun PBG), persetujuan tetangga atau izin gangguan (HO - meskipun secara formal dihapus, namun substansi persetujuan warga tetap menjadi syarat dokumen lingkungan/sosial dalam Perwali 114/2021) adalah mutlak.

b) Kegagalan Sosialisasi: Penyedia menara seringkali melakukan sosialisasi yang tidak transparan atau manipulatif. Warga merasa tidak dilibatkan sejak awal perencanaan, dan hanya didatangi ketika menara siap dibangun. Ketidakpercayaan (*distrust*) ini memicu konflik horizontal hingga demonstrasi, yang menyebabkan Dinas Cipta Karya (DPRKPP) tidak dapat menerbitkan rekomendasi teknis, sehingga PBG tidak dapat terbit. Menara yang sudah terlanjur dibangun akhirnya menjadi bangunan liar yang harus disegel (Aldi, 2025).

3) Sengketa Status Lahan (Studi Kasus Gunung Anyar)

Di wilayah Kecamatan Gunung Anyar, hambatan implementasi bergeser pada isu legalitas tanah. Syarat mutlak penerbitan PBG adalah bukti kepemilikan tanah yang sah dan bebas sengketa (*clean and clear*).

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

- a) Kompleksitas Sengketa Agraria: Gunung Anyar dikenal sebagai wilayah dengan residu masalah sengketa tanah yang tinggi, melibatkan pengembang besar (seperti kasus PT YKP/Yekape) dan warga (Arifin, 2023). Provider menara seringkali menyewa lahan dari pihak yang mengklaim sebagai pemilik sah, namun di tengah jalan muncul gugatan dari pihak lain.
 - b) Implikasi terhadap Perizinan: Ketika status tanah menjadi objek sengketa di pengadilan (*status quo*), Pemerintah Kota Surabaya secara hukum administrasi tidak boleh menerbitkan izin mendirikan bangunan di atas tanah tersebut. Hal ini menyebabkan kemacetan total (*deadlock*). Provider tidak bisa memproses PBG, namun infrastruktur seringkali sudah terbangun karena desakan kebutuhan sinyal di kawasan perumahan baru tersebut. Akibatnya, menara beroperasi secara ilegal bertahun-tahun tanpa IMB/PBG, menciptakan ketidakpastian hukum dan potensi kerugian retribusi daerah.
- 4) Lemahnya Pengawasan Pasca-Konstruksi dan Kepatuhan SLF
- Faktor penghambat yang bersifat teknis-keselamatan adalah rendahnya kesadaran pemilik menara untuk mengurus Sertifikat Laik Fungsi (SLF) dan melakukan perawatan berkala. Tragedi robohnya menara BTS di atap gedung Surabaya Hotel School (SHS), Jalan Joyoboyo pada Januari 2026 menjadi bukti fatal dari hambatan ini (Suhartono, 2026).
- a) Paradigma "Bangun dan Lupakan": Banyak pemilik menara menganggap kewajiban hukum selesai setelah IMB/PBG terbit. Padahal, Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama 2009 dan regulasi turunannya mengisyaratkan keandalan bangunan yang berkelanjutan. Insiden Joyoboyo menunjukkan bahwa pengawasan kekuatan struktur terhadap beban angin dan korosi sering diabaikan.
 - b) Keterbatasan SDM Pengawas: DPRKPP Kota Surabaya memiliki keterbatasan jumlah personil pengawas bangunan dibandingkan dengan ribuan jumlah

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

menara yang tersebar. Pengawasan seringkali bersifat pasif (menunggu laporan warga atau insiden) daripada aktif (audit struktur berkala). Hal ini menghambat deteksi dini terhadap menara-menara yang izinnya sudah kadaluarsa (dalam konteks SLF) atau strukturnya sudah tidak layak.

5) Faktor Ekonomi: Biaya Kepatuhan vs Keuntungan Bisnis

Dari sisi pelaku usaha, biaya kepatuhan (*compliance cost*) dianggap sebagai faktor penghambat. Proses pengurusan PBG yang melibatkan konsultan perencana, TPA, dan retribusi teknis dianggap membebani, terutama untuk menara-menara *microcell* yang nilai ekonominya tidak sebesar menara makro. Selain itu, penghapusan retribusi pengendalian menara telekomunikasi melalui UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (HKPD) secara tidak langsung mengurangi insentif fiskal bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan yang intensif, karena tidak ada lagi pemasukan langsung ke PAD dari sektor retribusi pengendalian (hanya dari PBB dan retribusi PBG awal).

Untuk memberikan gambaran yang lebih terstruktur, berikut disajikan matriks analisis faktor-faktor tersebut berdasarkan temuan data di Surabaya:

Tabel 3. Matriks Analisis Faktor-Faktor tersebut Berdasarkan Temuan Data di Surabaya

Kategori Faktor	Variabel	Deskripsi Temuan di Surabaya	Dampak terhadap Pasal 4 ayat (1)
Pendukung	Regulasi	Perwali 114/2021 & Perwali 89/2024 tersedia dan detail.	Memberikan kepastian hukum teknis bagi aparat untuk menindak pelanggar.
	Penegakan Hukum	Tindakan tegas Satpol PP (penyegelan, potong listrik) di Klampis & Lakarsantri.	Memberikan efek jera (<i>deterrent effect</i>) nyata; menara ilegal tidak bisa beroperasi.
	Sistem	SSW Alfa terintegrasi dengan peta tata ruang.	Meminimalisir kesalahan zonasi sejak awal pengajuan.

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Penghambat	Transisi Sistem	Migrasi IMB ke PBG via SIMBG rumit & lambat.	Mendorong perilaku "bangun dulu, izin nanti" karena frustrasi birokrasi.
	Sosiologis	Penolakan warga Gubeng (takut radiasi/robok).	Dokumen syarat lingkungan tidak terpenuhi.
	Agraria	Sengketa lahan di Gunung Anyar (tanah tidak <i>clean & clear</i>).	Syarat administratif kepemilikan tanah gagal.
	Pengawasan	Insiden robohnya menara Joyoboyo (2026).	Menunjukkan lemahnya audit kelayakan fungsi (SLF) pasca izin awal.

Analisis terhadap faktor-faktor di atas menunjukkan bahwa hambatan terbesar dalam penerapan Pasal 4 ayat (1) di Surabaya bukan terletak pada ketiadaan aturan, melainkan pada kemacetan prosedural dan konflik kepentingan ruang. Peralihan ke SIMBG dimaksudkan untuk menstandarisasi teknis bangunan demi keselamatan. Namun, di Surabaya, hal ini justru menciptakan hambatan administratif. Ketidaksiapan dokumen teknis dari pemohon dan ketatnya verifikasi TPA menyebabkan durasi penerbitan izin memanjang. Dalam logika bisnis telekomunikasi yang menuntut kecepatan *coverage* sinyal, keterlambatan ini "memaksa" provider melakukan "curolong" (mencuri start pembangunan). Mereka membangun infrastruktur fisik sambil proses izin berjalan. Ketika izin ditolak (misalnya karena zonasi atau syarat teknis), bangunan sudah berdiri, menciptakan *fait accompli* bagi pemerintah kota. Ini adalah modus pelanggaran Pasal 4 ayat (1) yang paling dominan saat ini.

Kasus di Gubeng dan Gunung Anyar merefleksikan benturan antara hak ekonomi provider, kebutuhan sinyal masyarakat luas, dan hak kenyamanan/keselamatan warga terdampak langsung. Pasal 4 ayat (1) mensyaratkan izin yang *clean and clear*, namun realitas sosiologis di perkotaan padat seperti Surabaya membuat syarat "persetujuan warga" menjadi komoditas transaksional yang mahal dan sulit didapat. Warga seringkali

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

menggunakan posisi tawar mereka untuk meminta kompensasi tinggi, atau menolak total karena ketakutan yang tidak tereduksi (hoaks radiasi). Tanpa mekanisme mediasi yang diatur jelas oleh pemerintah, hambatan sosiologis ini akan terus menyandera proses perizinan.

Robohnya menara di Joyoboyo (Januari 2026) menjadi "lonceng peringatan" bahwa fokus penerapan Pasal 4 ayat (1) tidak boleh berhenti pada secarik kertas izin awal (IMB/PBG). Faktor penghambat berupa lemahnya pengawasan berkala (SLF perpanjangan) harus diatasi. Izin harus dimaknai sebagai siklus pengawasan seumur hidup bangunan. Jika faktor ini diabaikan, maka kepatuhan hukum hanya bersifat administratif, namun gagal melindungi keselamatan publik, yang merupakan tujuan utama dari hukum itu sendiri (*doelmatigkeit*).

4. PENUTUP

Penerapan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama 2009 di Kota Surabaya saat ini berada dalam fase transisi adaptif yang penuh tantangan. Secara regulasi, Pemerintah Kota Surabaya telah menunjukkan komitmen kuat melalui penerbitan Perwali Nomor 114 Tahun 2021 dan Perwali Nomor 89 Tahun 2024 untuk menyelaraskan aturan lokal dengan UU Cipta Kerja. Sistem perizinan pun telah bertransformasi menuju digitalisasi penuh. Penerapan Pasal 4 ayat (1) di Surabaya tidak lagi sekadar tentang kepatuhan administratif ("punya izin atau tidak"), melainkan telah berkembang menjadi instrumen kompleks untuk menjamin keselamatan publik (*public safety*), keadilan ruang, dan kepastian investasi. Penegakan hukum yang dilakukan Satpol PP melalui penyegelan dan pemutusan listrik menunjukkan bahwa hukum berfungsi (*law in action*), namun pendekatan preventif melalui penyelesaian sengketa lahan dan sosialisasi berbasis sains kepada warga perlu ditingkatkan agar kepatuhan hukum dapat tercapai tanpa harus selalu melalui mekanisme represif.

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Secara keseluruhan, implementasi Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama 2009 di Surabaya didukung kuat oleh komitmen politik hukum pemerintah daerah (melalui Perwali dan aksi Satpol PP). Namun, implementasi ini terhambat secara signifikan oleh transisi sistem teknis nasional (SIMBG) yang belum mulus dan resistensi sosiologis di tingkat akar rumput. Surabaya berada dalam posisi unik di mana penegakan hukumnya keras (represif jalan), namun kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) masih rendah karena sistem perizinan dianggap sulit dan mahal (waktu dan biaya). Ke depan, tantangan utamanya adalah bagaimana mengubah hambatan administratif (SIMBG) menjadi faktor pendukung melalui asistensi teknis, serta bagaimana memediasi konflik sosiologis warga agar tidak menjadi sumbatan permanen bagi infrastruktur digital kota.

4. REFERENSI

- Alatas, C. (2016). *Politik dan Demokrasi di Negara Berkembang*. LP3ES.
- Aldi. (2025). *Polemik Penolakan Warga atas Tower Telekomunikasi: Strategi Sosialisasi Efektif*. <https://artikel.kaizenkonsultan.co.id/2025/04/14/polemik-penolakan-warga-atas-tower-telekomunikasi-strategi-sosialisasi-efektif/>
- Arifin, Z. (2023). *Hakim Tolak Eksepsi PT Yekape dan YKP Terkait Sengketa Lahan di Gunung Anyar*. Radar Bangsa. <https://radarbangsa.co.id/hakim-tolak-eksepsi-pt-yekape-dan-ykp-terkait-sengketa-lahan-di-gunung-anyar/>
- Berita Surabaya. (2021). *Tidak Ber-IMB, 5 Menara Telekomunikasi Disegel*. https://beritasurabaya.net/index_sub.php?category=4&id=29154
- Efendi, Y. (2018). Internet of Things (IoT) Sistem Pengendalian Lampu Menggunakan Raspberry Pi Berbasis Mobile. *Jurnal Ilmiah Ilmu Komputer*, 4(2), 21–27.
- Fauzia, A., Hamdani, F., & Octavia, D. G. R. (2021). The Revitalization of the Indonesian Legal System in the Order of Realizing the Ideal State Law. *Progressive Law Review*, 3(1), 12–25. <https://doi.org/10.36448/plr.v3i01.46>
- Indra, R. (2024). *Satpol PP Surabaya Segel Tower Telekomunikasi Tak Berizin di Klampis*. Berita Jatim. <https://beritajatim.com/satpol-pp-surabaya-segel-tower-telekomunikasi-tak-berizin-di-klampis>
- Kementerian Pekerjaan Umum Republik Indonesia. (2024). *Sistem Informasi Manajemen Bangunan Gedung*. <https://simbg.pu.go.id/>

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

- Lathif, N. (2017). Teori Hukum Sebagai Sarana Alat untuk Memperbaharui Atau Merekayasa Masyarakat. *PALAR | PAKUAN LAW REVIEW*, 3(1), 73–94. <https://doi.org/10.33751/palar.v3i1.402>
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Nasir, G. A. (2017). Kekosongan Hukum & Percepatan Perkembangan Masyarakat. *Jurnal Hukum Replik*, 5(2), 172. <https://doi.org/10.31000/jhr.v5i2.925>
- Palguna, I. D. G. (2019). *Welfare State Vs Globalisasi: Gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia*. PT. RajaGrafindo Persada.
- Panduardi, F., & Haq, E. S. (2016). Wireless Smart Home System Menggunakan Raspberry Pi Berbasis Android. *Jurnal Teknologi Informasi Dan Terapan*, 3(1), 320–325.
- Pemkot Surabaya. (2021). *Tak Ber-IMB, Pemkot Surabaya Segel 5 Menara Telekomunikasi*. <https://surabaya.go.id/id/berita/64112/tak-ber-imb-pemkot-surabaya-segel-5-menara-telekomunikasi>
- Pemkot Surabaya. (2024). *Pemkot Surabaya Segel Tower Telekomunikasi Tak Kantongi Izin*. <https://mediakorannusantara.com/pemkot-surabaya-segel-tower-telekomunikasi-tak-kantongi-izin/>
- Rahardjo, S. (2004). Menghadapi Kemelut dengan Membangun suatu Kultur Berhukum yang Baru. *Seminar “Mengurai Benang Kusut Penegakan Hukum Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia.”*
- Redaksibso. (2021). *Terkena Dampak Tower, Warga Klampis Semolo Tengah Wadul Dewan*. Berita Surabaya Online. <https://www.beritasurabayaonline.net/terkena-dampak-tower-warga-klampis-semolo-tengah-wadul-dewan/>
- Resty, A. (2024). *Tower Tak Berizin di Klampis, Satpol PP Surabaya Segel dan Putus Listrik*. Selalu.Id. <https://selalu.id/news-8600-tower-tak-berizin-di-klampis-satpol-pp-surabaya-segel-dan-putus-listrik>
- Rizal, C. (2023). *Terkait Retribusi Menara Telekomunikasi masih menggunakan Perda lama dan belum menyesuaikan dengan Keputusan MK. Apakah bisa penyesuaian dimaksud kami lakukan dengan Perbup sehingga kami dapat melakukan pemungutan Retribus Menara tersebut?* Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan RI. https://djpk.kemenkeu.go.id/?epkb_post_type_1=terkait-retribusi-menara-telekomunikasi-masih-menggunakan-perda-lama-dan-belum-menyesuaikan-dengan-keputusan-mk-apakah-bisa-penyesuaian-dimaksud-kami-lakukan-dengan-perbup-sehingga-kami-dapat-melakuk
- Rusmiyanto. (2014). *Warga Mojo Surabaya Protes Pendirian Tower*. Bangsa Online.

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN

<https://www.bangsaonline.com/berita/2847/warga-mojo-surabaya-protes-pendirian-tower>

Suhartono, D. (2026). *Menara BTS roboh di Surabaya*. ANTARA JATIM. <https://jatim.antaranews.com/berita/1026974/menara-bts-roboh-di-surabaya>

Surabaya Single Window. (2021). *Persetujuan Bangunan Gedung (PBG)*. <https://sswalfa.surabaya.go.id/info/detail/pbg-trial>

Zhang, Y., & Dong, H. (2023). Criminal law regulation of cyber fraud crimes—from the perspective of citizens' personal information protection in the era of edge computing. *Journal of Cloud Computing*, 12(1), 64. <https://doi.org/10.1186/s13677-023-00437-3>