

T E S I S
PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARAAN
PERPARKIRAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
PENGGUNA PARKIR DI KOTA SURABAYA

Untuk Memenuhi Persyaratan
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum
Pada Program Studi Hukum Pada Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya



Oleh :

AZZALIA NAHDA FIRDANI

NPM: 23310002

PROGRAM STUDI HUKUM PADA PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS WIJAYA KUSUMA SURABAYA

2025

T E S I S
PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARAAN
PERPARKIRAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
PENGGUNA PARKIR DI KOTA SURABAYA



OLEH :

AZZALIA NAHDA FIRDANI

NPM: 23310002

PROGRAM STUDI HUKUM PADA PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS WIJAYA KUSUMA SURABAYA

2025

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah

Indonesia adalah negara hukum yang tidak terlepas dari aturan hukum itu sendiri, Aturan hukum menjadi bagian dari landasan setiap masyarakat dalam kehidupan bernegara. hal tersebut telah tercantum berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hukum bekerja dengan memberikan batasan-batasan mengenai apa yang boleh dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan, maka dari itu terdapat sanksi bagi pelanggar batasan-batasan tersebut. Hukum seyogyanya dibuat untuk ditaati, akan tetapi dalam realitanya masih banyak masyarakat yang melanggar peraturan sehingga mengakibatkan gangguan keamanan dan ketertiban umum. Kedudukan setiap orang sama di hadapan hukum (*equality before the law*), maka hukum harus menjadi pedoman universal bagi masyarakat. Adapun Kehadiran hukum ditengah-tengah masyarakat memiliki tujuan guna menjamin dan menciptakan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat, serta keadilan yang diharapkan oleh masyarakat dari adanya hukum tersebut agar tidak merugikan hak dan kepentingan setiap manusia.

Adanya aturan hukum di Indonesia dalam hal hukum itu sendiri yaitu untuk menjaga hak, keamanan jiwa dan raga masyarakat. Berkaitan dengan hukum yang mana merupakan "aturan-aturan hukum yang membatasi suatu perbuatan tertentu sehingga memenuhi syarat tertentu

pula yang mengakibatkan terjadinya suatu akibat yang berupa akibat hukum tersebut”, dengan adanya aturan hukum diharapkan mampu memenuhi asas hukum itu sendiri salah satunya efektivitas dari aturan hukum tersebut. Hukum mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat karena hukum menciptakan ketertiban, keamanan, keadilan serta kesejahteraan bagi masyarakat. Keberadaan hukum dapat dikaitkan sebagai kebutuhan secara individu maupun ketika dalam melakukan interaksi dengan orang lain.

Kota Surabaya merupakan kota terbesar di Jawa Timur dengan penduduk dan pendatang yang begitu padat dan ramai, ada yang menempuh pendidikan dan bekerja di Kota Surabaya ini menjadikan timbulnya berbagai permasalahan hukum yang sangat kompleks didalamnya salah satunya yaitu problematika hukum terkait perparkiran. Dengan adanya juru parkir liar yang semakin banyak di wilayah Surabaya yang mana wilayah Surabaya terbagi menjadi 5 (lima) bagian yaitu wilayah Surabaya Barat, Surabaya Timur, Surabaya Utara, Surabaya Selatan dan Surabaya Pusat. Hampir di setiap wilayah tersebut terdapat juru parkir liarnya contohnya di salah satu minimarket yang ada di Kecamatan Sukomanunggal, Surabaya Barat yang sudah jelas terdapat tulisan “Bebas Parkir” namun masih tetap saja ada juru parkir yang berada di minimarket tersebut.

Sejalan dengan pertumbuhan kendaraan yang sangat tinggi dalam kehidupan Masyarakat Surabaya khususnya dalam menempuh pendidikan

berkelanjutan serta tuntutan pekerjaan yang mana selalu membutuhkan alat transportasi untuk menunjangnya. Kebutuhan akan ruang parkir juga menjadi terus meningkat. Pertumbuhan kendaraan sebagai bagian dari realitas masyarakat sayangnya masih belum diantisipasi dengan baik dari sisi pengaturan dan penyediaan ruang parkir. Kebutuhan ruang parkir ini tidak diikuti dengan penyediaan ruang parkir yang memadai, sehingga seringkali berakibat kepada parkir dobel, parkir di tempat yang dilarang dan banyak pelanggaran parkir lainnya. Kondisi ini, mau tidak mau harus diantisipasi oleh pemerintah daerah untuk mengoptimalkan kota dengan menyediakan ruang parkir yang memadai. Diperlukan adanya upaya untuk mengendalikan ruang parkir dengan berbagai kebijakan seperti kebijakan menyangkut tarif parkir, kebijakan waktu serta pembatasan ruang parkir.¹

Parkir sudah menjadi suatu kebutuhan masyarakat bagi semua kalangan baik yang membawa kendaraan roda dua maupun roda empat, terutama di kawasan-kawasan yang ramai seperti pusat pendidikan, perbelanjaan maupun tempat wisata. Mengingat Kota Surabaya sendiri merupakan kota besar yang memiliki tempat wisata sangat banyak sehingga semakin banyak pula lahan parkir yang dibutuhkan, namun tidak semua juru parkir di Kota Surabaya adalah juru parkir resmi yang dimana sudah memiliki izin dari pemerintah. Petugas parkir/juru parkir yang resmi adalah petugas juru parkir yang terdaftar secara resmi di Dinas

¹ Iskandar Abubakar, *Parkir Pengantar Perencanaan Dan Penyelenggaraan Fasilitas Parkir*, (Jakarta: TRANSINDO Gastama Media, 2011), hlm. 2-3.

Perhubungan yang ditandai dengan adanya atribut yang berupa rompi petugas parkir, topi, dan peluit, semakin bertambahnya tukang parkir semakin banyak pula tukang parkir liar yang juga melakukan pungutan liar atau sering disebut dengan “Pungli”. Munculnya juru parkir liar di Kota Surabaya yang meresahkan masyarakat khususnya para mahasiswa karena adanya unsur premanisme atau pemaksaan. Biaya parkir yang tidak sesuai dengan tingkat kebutuhan dan pelayanan yang diberikan membuat masyarakat merasa keberatan dengan adanya tukang parkir liar ini.

Parkir merupakan bagian penting dalam manajemen lalu lintas di kawasan perkotaan. Kebijakan tentang parkir harus dilakukan secara konsisten, sehingga seluruh aspek dari kebijaksanaan tersebut diarahkan pada tujuan yang sama.² Saat ini Kota Surabaya ada peraturan yang mengatur tentang parkir umum, namun masih adanya oknum-oknum parkir liar, sehingga membutuhkan solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut. tetap membutuhkan lahan untuk memarkirkan kendaraan. Permasalahan dari tempat parkir tersebut apakah benar-benar dikelola sesuai dengan atauran yang berlaku atau hanya sebagai bisnis pribadi (perseorangan), karena fakta yang terjadi di tempat parkir tersebut dikenakan tarif parkir atau tidak yang menjadi problematikan hukum dengan adanya juru parkir liar di tempat parkir tersebut serta bagaimana perlindungan hukum terhadap pengguna parkir di tempat tersebut.

² Pedoman Perencanaan dan Pengoperasian Fasilitas Parkir, Direktorat Bina Sistem Lalu Lintas Angkutan Kota Direktorat Jenderal Perhubungan Darat.

Aturan tentang penyelenggaraan parkir di Indonesia telah diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, sebagaimana tercantum pada Pasal 1 angka 15 “Parkir adalah keadaan Kendaraan berhenti atau tidak bergerak untuk beberapa saat dan ditinggalkan pengemudinya”. Fasilitas parkir, secara lebih rinci diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Pasal 43 ayat (1) yang menyebutkan: Penyediaan fasilitas parkir umum hanya dapat diselenggarakan di luar ruang milik jalan sesuai dengan izin yang diberikan. Kota Surabaya sendiri memiliki peraturan daerah yang khusus mengatur masalah penyelenggaraan perparkiran yaitu Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perparkiran Di Kota Surabaya.

Tempat parkir sangat membantu masyarakat dalam kegiatan sehari-hari, namun juga masih ada masyarakat yang mengeluh tentang layanan yang didapat pada saat memarkirkan kendaraannya, dalam hal ini ada dua faktor yang mempengaruhi kendala-kendala atau masalah-masalah perparkiran yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal ini berarti dari penyedia jasa perparkiran yaitu meliputi juru parkir ataupun lokasi tempat parkir itu sendiri yang mungkin dinilai ada beberapa hal yang kurang berkenan dan faktor eksternal ini berasal dari luar yaitu tindakan pidana yang sering terjadi karena lemahnya pengawasan dari penyedia tempat perparkiran yang menyebabkan ketidaknyamanan pengguna tempat perparkiran

Tempat parkir sejatinya memang rentan terhadap berbagai macam tindak pidana karena juru parkir atau petugas parkir yang memang tidak mengawasi dengan benar maupun sarana yang kurang mumpuni seperti adanya kamera pengawas, mungkin sudah banyak penyedia layanan perparkiran yang menyediakan kamera pengawas sebagai sarana pembantu dalam melakukan pengawasan, namun tempat parkir yang berada di pinggir jalan sudah pasti tidak melakukan hal tersebut dan disinilah yang marak terjadi pelanggaran mulai dari pencurian sampai pengerusakan barang-barang tertentu.³

Efektivitas hukum ini diharapkan mampu dan memenuhi aturan dan tatanan yang ada serta terjadi di masyarakat baik di masa sekarang maupun masa mendatang. Efektivitas hukum sendiri melihat hukum dari aspek yang lebih luas dengan menggunakan cinta yang didasari dengan rasa kebijaksanaan dalam melihat suatu aturan atau bentuk yang terjadi dalam hukum yang ada tersebut. Tanpa adanya cinta dari masyarakat akan hukum maka hukum itu tidak berjalan sesuai dengan tujuan dan fungsinya begitupun dengan adanya hukum yang ada saja tanpa didasari dengan rasa bijak maka hukum tidak akan mencapai adil dan manfaaat.

Memahami, melaksanakan dan mematuhi aturan hidup yang ada juga harus didasari oleh rasa cinta dan bijak, karena keduanya merupakan satu kesatuan atau komponen yang saling melengkapi satu sama lain. Hak dan kewajiban nantinya dapat terwujud dengan adil, sejajar serta saling

³ David M. L. Tobing, S.H., M.KN, *Parkir&Perlindungan Hukum Konsumen*, (Jakarta: Timpani, 2007).

terpenuhi karena adanya rasa cinta dan bijak dalam menerapkan hukum, dengan adanya aturan hukum ini diharapkan mampu melihat dari segi atau sudut pandang yang lebih luas dalam memahami dan menerapkan aturan hukum tersebut agar nantinya hukum juga dapat berjalan dengan efektif agar tercapai efektivitas hukum.

Berdasarkan dari uraian tersebut di atas, maka penulis bermaksud untuk mengkaji tentang pengawasan terhadap penyelenggaraan perparkiran dan bentuk perlindungan hukum terhadap pengguna parkir di Kota Surabaya melalui penulisan hukum yang berjudul "Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Perparkiran Dan Perlindungan Hukum Terhadap Pengguna Parkir Di Kota Surabaya", dengan mengangkat rumusan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengawasan terhadap penyelenggaraan perparkiran di Kota Surabaya?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pengguna parkir di Kota Surabaya?

1.2. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada uraian rumusan masalah di atas, maka penulis memiliki tujuan, antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pengawasan terhadap penyelenggaraan perparkiran di Kota Surabaya
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana perlindungan hukum terhadap pengguna parkir di Kota Surabaya

1.3. Manfaat Penelitian

Berdasarkan pada tujuan penelitian yang terurai di atas, manfaat dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat ganda, yakni manfaat teoritis dan praktis:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian dapat memberikan kegunaan untuk mengembangkan ilmu hukum khususnya dalam hal pengawasan terhadap penyelenggaraan perparkiran dan perlindungan hukum terhadap pengguna parkir di Kota Surabaya.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Kota Surabaya dapat menjadi bahan evaluasi bagi dinas terkait yang bekerja dan mengurus perparkiran di Surabaya dengan tujuan untuk melaksanakan penegakan hukum yang jauh lebih baik lagi kedepannya terhadap pungutan liar yang dilakukan oleh juru parkir agar tidak ada lagi juru parkir liar di wilayah Surabaya.
- b. Bagi Dinas Perhubungan, dapat menjadi bahan evaluasi bagi anggota Dinas Perhubungan khususnya Dishub Kota Surabaya terkait dalam melaksanakan penegakan hukum yang jauh lebih baik lagi kedepannya terhadap pungutan liar yang dilakukan oleh juru parkir.
- c. Bagi Juru Parkir, dapat membuat efek jera bagi juru parkir liar sehingga mereka dapat taat pada hukum yang berlaku dan tidak

mengulangi perbuatannya lagi serta dapat diamalkan dan diterapkan

- d. Bagi Masyarakat, diharapkan dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat dan tidak terjadi lagi pungutan liar yang dilakukan juru parkir terhadap masyarakat.
- e. Bagi Mahasiswa, diharapkan menjadi alternatif referensi dan pedoman bagi peneliti lain serta memberikan jawaban terhadap masalah yang diteliti.

1.4. Metode Penelitian

Metode merupakan cara kerja atau tata kerja untuk dapat memahami obyek yang dapat menjadi sasaran ilmu pengetahuan yang bersangkutan. Menurut Soerjono Soekanto," Penelitian adalah kegiatan yang hati-hati, tekun dan mencakup penyelidikan terhadap masalah ilmiah untuk mengembangkan pengetahuan manusia".⁴ Selanjutnya Soerjono Soekanto mengemukakan "Penelitian hukum dimaksudkan sebagai kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode sistematis dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau lebih gejala-gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta-fakta hukum tersebut, untuk

⁴ Soerjono Soekanto, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris* (Jakarta: IND-HILL-Co, 1990), hlm. 5.

kemudian mengusahakan sesuatu pemecahan atas masalah yang timbul dalam segala hal yang bersangkutan”.⁵

Untuk memperoleh bahan hukum yang dibutuhkan secara terarah dan sistematis dalam penelitian, maka dibutuhkan sebuah metode penelitian. Adapun metode penelitian yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Metode Pendekatan

Pendekatan-pendekatan penelitian hukum menurut Peter Mahmud Marzuki:

- a. pendekatan perundang-undangan (*statute approach*),
- b. pendekatan kasus (*case approach*),
- c. pendekatan historis (*historical approach*),
- d. pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan
- e. pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian hukum yang menggabungkan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus.

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*),

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas. Pendekatan perundang-undangan

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2006), hlm. 84.

(*statute approach*) akan dilihat hukum sebagai suatu sistem yang tertutup yang mempunyai sifat sebagai berikut :

- *Comprehensive* artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara yang satu dengan yang lainnya secara logis;
- *All-inclusive* bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada sehingga tidak akan ada kekurangan hukum;
- *Systematic* bahwa di samping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara sistematis (haryono).

2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dan Pendekatan penelitian ini dipilih dalam rangka mencari jawaban atas isu-isu hukum dalam suatu penelitian hukum. Oleh karena itu, kesesuaian antara pendekatan dengan isu hukum merupakan pertimbangan utama dalam melakukan pemilihannya.

3. Pendekatan kasus (*case approach*), Pendekatan ini bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Terutama mengenai kasus-kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat

dalam yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian.

Jadi, Pendekatan perundang-undangan yang digunakan oleh penulis yaitu lebih pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perparkiran di Kota Surabaya. Pendekatan konseptual yaitu digunakan ketika penulis berpegang pada aturan atau peraturan yang ada. Dalam hal ini, penelitian didasarkan pada implementasi pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perparkiran di Kota Surabaya dan Pendekatan kasus yaitu pada permasalahan yang terjadi akibat adanya masalah atau problematika yang terjadi di masyarakat namun tidak sejalan dengan peraturan yang ada yaitu tidak sejalan atau sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perparkiran di Kota Surabaya fakta yang terjadi tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Metode perundang-undangan mengacu pada pemanfaatan peraturan perundang-undangan untuk mengatur kegiatan masyarakat. Penelitian hukum normatif merupakan metode ilmiah sistematis yang digunakan untuk mengungkap kebenaran dengan memeriksa penalaran hukum dari perspektif normatif. Penelitian hukum normatif bercirikan pendekatan ilmiah yang berfokus pada hukum itu sendiri sebagai pokok bahasan utamanya. Pendekatan konseptual digunakan ketika peneliti berpegang pada aturan yang ada. Dalam hal ini,

penelitian didasarkan pada implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perparkiran Di Kota Surabaya.

b. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer mengacu pada dokumen yang mengikat secara hukum seperti undang-undang, peraturan, dan peraturan terkait lainnya. Sumber hukum utama yang digunakan adalah undang-undang dan peraturan yang secara langsung relevan dengan pokok bahasan yang sedang dipertimbangkan. Secara khusus, undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan pendukung tambahan.

Penelitian hukum normatif mengandalkan bahan hukum sekunder untuk analisis. Bahan hukum sekunder mengacu pada informasi yang tidak dikumpulkan secara langsung dari subjek penelitian. Bahan hukum sekunder diperoleh melalui analisis bahan hukum relevan yang berkaitan dengan penyelenggaraan perparkiran di Kota Surabaya.

a. Bahan Hukum Primer:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan

3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014
Tentang Administrasi Pemerintahan
4. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2018
Tentang Penyelenggaraan Perparkiran Di Kota Surabaya
5. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 30 Tahun 2018 Tentang
Perubahan Tarif Retribusi Tempat Khusus Parkir
6. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 2 Tahun 2015 Tentang
Tata Cara Pemberian Honorarium Petugas Parkir

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan yaitu bahan hukum yang diperoleh dari seperti buku-buku, hasil penelitian, jurnal, makalah, artikel, pendapat para ahli hukum dan lain-lain yang berkaitan dengan tesis.

c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Pengumpulan dan pengolahan bahan hukum merupakan bagian terpenting dalam suatu penelitian. Studi Kepustakaan, yaitu Teknik Pengumpulan bahan hukum dengan cara menulis, mencari mencatat dan mempelajari melakukan berbagai macam, berupa bahan-bahan studi kepustakaan. Dalam penelitian hukum normatif. pengumpulan bahan hukum tersebut dihasilkan dalam bentuk penelitian yang bersumber dari perundang-undangan atau studi penjelasan terhadap buku-buku, artikel-artikel, karya ilmiah, serta dokumen yang

berkaitan dengan materi penulisan yang berkaitan dengan penyelenggaraan perparkiran di Kota Surabaya.

Metode pengumpulan yang digunakan dalam penelitian ini adalah telaah pustaka atau dokumen, khususnya pengumpulan bahan hukum yang diperoleh dari studi pustaka yang ada. Bahan pustaka yang digunakan untuk mengkaji masalah hukum meliputi buku-buku pustaka yang membahas satu atau beberapa topik hukum, seperti skripsi, tesis dan disertasi. Selain itu jurnal, peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, dan sumber pustaka lain yang relevan dan saling menguatkan yang berkaitan dengan pokok bahasan penelitian juga disertakan.

d. Analisis Bahan Hukum Metode Pendekatan

Analisis bahan hukum adalah proses mengurutkan kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema serta dapat dirumuskan hipotesis kerja. Tujuan adanya analisis bahan hukum untuk mengorganisasikan hasil yang diperoleh. Setelah bahan hukum diperoleh dan terkumpul dengan metode pengumpulan yang telah dijelaskan di atas, maka penulis akan mengelola dan menganalisis bahan hukum tersebut dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif adalah suatu teknik yang menggambarkan bahan hukum yang telah terkumpul dan diperoleh untuk memperoleh gambaran secara umum dan menyeluruh tentang keadaan yang sebenarnya.

Analisis bahan hukum sebagai tindak lanjut proses pengolahan analisis merupakan kerja seorang penulis yang memerlukan ketelitian dan pencurahan daya pikir secara optimal. Analisis bahan hukum yang dikumpulkan oleh penulis, biasanya melalui pendekatan kuantitatif dan atau kualitatif. Pemilihan terhadap analisis yang dilakukan hendaknya selalu bertumpu pada tipe dan tujuan penelitian yang terkumpul.

Untuk menganalisis bahan hukum yang diperoleh akan digunakan metode analisis normatif. Merupakan cara dalam mendiskusikan dan menjelaskan bahan hasil penelitian berdasarkan pada pengertian hukum, norma hukum, teori-teori hukum serta doktrin yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Dalam analisa ini juga diperlukan keterangan atau hasil pemikiran sendiri, kemudian dihubungkan dengan fakta-fakta yang bersangkutan dengan menggunakan hasil keterangan atau pemikiran dan melalui proses yang khusus dan diperoleh dari kesimpulan terhadap permasalahannya.

1.5. Kajian Teoritis

1. Pengertian, Kedudukan, Fungsi Dan Arti Penting Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB)

a. Pengertian AUPB

Tindakan atau campur tangan pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai pihak yang

bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakatnya semakin besar. Sebagai negara hukum, maka tindakan pemerintah untuk memberikan kesejahteraan tersebut juga harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sering bertindak berdasarkan diskresi/*freies ermessen*, namun tindakan tersebut sering menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan terjadi benturan kepentingan antara warga masyarakat dengan pemerintah.

Maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AUPB secara komprehensif, yaitu :

1. AUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara
2. AUPB berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
3. Sebagian besar dari AUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis,

namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Dengan demikian konsepsi AUPB dapat meliputi asas: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik.⁶

b. Kedudukan AUPB Dalam Sistem Hukum

AUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa AUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan. Pada kenyataannya, AUPB ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu. Apabila asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaknakan sebagai asas atau sendi hukum, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dimaknakan sebagai asas hukum yang digali dan ditemukan dari unsur susila, etika, kesopanan, dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku. Hal tersebut dapat dikatakan bahwa sebagian AUPB

⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan hlm. 13

masih merupakan asas hukum dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.⁷

c. Fungsi dan Arti penting AUPB

Pada awal kemunculannya, AUPB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan dijadikan sebagai instrument untuk peningkatan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah. Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik. Dalam hubungan ini, asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.

AUPB dapat di ibaratkan sebagai rambu lalu lintas dan pedoman perjalanan dalam rangka memperlancar hubungan pemerintahan yaitu antara pemerintah dan yang diperintah atau warga masyarakat. AUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah⁸. Dalam

⁷ *loc.cit.*

⁸ *op.cit.*

perkembangannya, AUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut :

1. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan diskresi/*freies ermessen* melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*), penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), penyalahgunaan hak, (*abus de droit*) dan melampaui wewenang (*ultravires*).
2. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebut dalam pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014⁹.
3. Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau Pejabat TUN.
4. AUPB juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu Undang-Undang.

⁹ *ibid.*

AUPB merupakan bagian dari asas-asas hukum yang umum yang secara khusus berlaku dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan. Arti penting dari keberadaan AUPB disebabkan oleh beberapa hal:

1. AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku;
2. AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi Negara, di samping norma-norma dalam hukum tertulis dan tidak tertulis;
3. AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan, dan pada akhirnya AUPB dapat dijadikan “alat uji” oleh Hakim administrasi, untuk menilai sah atau tidaknya, atau batal atau tidaknya keputusan administrasi Negara

2. Teori Efektivitas Hukum

Manusia di dalam pergaulan hidup, pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud di dalam pasangan-pasangan tertentu. Misalnya dalam efektivitas penegakan hukum, terdapat pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman. Pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan. Karena nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketenteraman titik tolaknya adalah kebebasan. Pasangan nilai-nilai yang sudah diserasikan akan dijabarkan secara lebih konkrit ke dalam kaidah-

kaidah. Kaidah dalam hukum pidana biasanya berisi perintah, larangan atau kebolehan melakukan perbuatan tertentu. Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas, atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian yang demikianlah konkretisasi daripada penegakan hukum secara konsepsional.¹⁰

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan yang menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan terwujud. Sikap maupun tindakan sebagai rangkaian penjabaran dari nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkret. Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan.¹¹

Salah satu fungsi hukum, baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap atau perilaku adalah untuk membimbing perilaku manusia. Masalah pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum, tapi mencakup efek keseluruhan dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang bersifat

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 4.

¹¹ *Ibid*, hlm. 5-7.

positif maupun .negatif. Efektivitas penegakan hukum sangat berkaitan erat dengan efektivitas hukum. Agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktualisasikan kepada masyarakat dalam bentuk ketaatan, dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut adalah efektif. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto antara lain sebagai berikut:¹²

1. Faktor Hukum

Faktor hukumnya sendiri, yang dalam hal ini dibatasi pada undang-undang saja. Hukum mengandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penerapannya tidak jarang terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan hukum. Kepastian hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja, maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka, ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidak semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, melainkan juga ikut mempertimbangkan faktor-faktor lain yang berkembang dalam masyarakat. Sementara dari sisi lain, keadilan pun masih menjadi

¹² Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 8.

persoalan maupun perdebatan yang disebabkan keadilan mengandung unsur subjektif yang sangat tergantung pada pemahaman dari masing-masing orang.

Masalah-masalah yang terjadi atau gangguan terhadap efektivitas penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan oleh:

- 1) Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang;
- 2) Belum adanya peraturan pelaksana yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang;
- 3) Ketidakjelasan arti kata-kata dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.¹³

2. Faktor Penegak Hukum

Penegakan hukum berkaitan dengan pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan suatu hukum. Bagian dari penegak hukum itu adalah aparatur penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum secara proporsional yang diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing. Ada tiga elemen penting yang mempengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum, antara lain:

¹³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 11-18.

- a. institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya;
- b. budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya; dan
- c. seperangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja.

Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara berkesinambungan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata.¹⁴

3. Faktor Sarana atau Fasilitas Hukum

Fasilitas yang mendukung dengan adanya penegakan hukum, dimana fasilitas pendukung ini secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Selain ketersediaan fasilitas, pemeliharaan pun sangat penting demi menjaga keberlangsungan.

Sering terjadi bahwa suatu peraturan sudah difungsikan, padahal

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 19-36.

fasilitasnya belum tersedia lengkap. Kondisi semacam ini hanya akan menyebabkan kontra-produktif yang harusnya memperlancar proses justru malah menghambat.¹⁵

4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Apabila warga masyarakat sudah mengetahui hak dan kewajiban mereka, maka mereka juga akan mengetahui aktivitas-aktivitas penggunaan hak dan kewajiban mereka, maka mereka juga akan mengetahui aktivitas-aktivitas penggunaan upaya-upaya hukum untuk melindungi, memenuhi dan mengembangkan kebutuhan-kebutuhan mereka dengan aturan yang ada. Efektivitas penegakan hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan di tempat tertentu dan waktu tertentu. Artinya efektivitas hukum juga bergantung pada kemauan dan kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran hukum yang rendah dari masyarakat akan mempersulit efektivitas penegakan hukum, adapun langkah yang bisa dilakukan adalah sosialisasi dengan

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 37-44.

melibatkan lapisan-lapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegak hukum itu sendiri. Perumusan hukum juga harus memperhatikan hubungan antara perubahan-perubahan sosial dengan hukum tersebut yang pada akhirnya hukum bisa efektif sebagai sarana pengatur perilaku masyarakat.¹⁶

5. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk. Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan. Menurut Purnadi dan Soerjono Soekanto terdapat pasangan nilai yang berperan dalam hukum yaitu:

- 1) Nilai ketertiban dan nilai ketenteraman;
- 2) Nilai jasmani dan nilai rohaniyah;
- 3) Nilai kelanggengan dan nilai kebaruan.¹⁷

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketegahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau nonmaterial yakni sebagai hasil karya

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 45-58.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 59-60.

ataupun hak cipta dan rasa yang didasarkan pada karya manusia di dalam pergaulan hidup.¹⁸

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Faktor tersebut dibedakan sebab sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka menurut Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum mencakup substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.¹⁹ Hukum mempunyai pengaruh langsung atau pengaruh tidak langsung di dalam mendorong terjadinya perubahan sosial. Cara-cara untuk mempengaruhi masyarakat dengan sistem yang teratur dan direncanakan terlebih dahulu yang dinamakan social planning atau social engineering. Agar hukum benar-benar dapat mempengaruhi perlakuan masyarakat, maka hukum harus disebarluaskan dalam masyarakat. Adanya alat-alat komunikasi tertentu merupakan salah satu syarat bagi penyebaran serta pelembagaan hukum. Komunikasi hukum tersebut dapat dilakukan secara formal yaitu melalui suatu tata cara yang terorganisasi dengan resmi.²⁰ Pelunya diadakannya hal

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 110.

¹⁹ *Ibid*, h. 112.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, (Jakarta: PT. Rajawali Pers, 1982), hlm. 115.

tersebut agar efektivitas hukum itu jelas sekaligus berkurangnya tindakan yang tidak diinginkan oleh masyarakat.

3. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban, perlindungan hukum kejahatan sebagai bagian dari perlindungan masyarakat, dapat diwujudkan berbagai bentuk, seperti melalui pemberian restitusi (ganti rugi), kompensasi, pelayanan medis dan bantuan hukum.²¹ Menurut Satjipto Raharjo mendefinisikan perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.²²

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.²³ Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang

²¹ Soerjono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984), hlm. 133.

²² Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung:Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 53.

²³ Setiono, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, (Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2004), hlm. 3.

menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.²⁴

Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1) Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

2) Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.²⁵

Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu

²⁴ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum*, (Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2003), hlm. 14.

²⁵ *Ibid*, hlm. 20.

perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun dalam bentuk yang bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan, peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.²⁶

4. Teori Pengawasan

Pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Ini berkenaan dengan cara membuat kegiatan yang sesuai dengan perencanaan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.²⁷

Pegawasan adalah fungsi di dalam manajemen fungsional yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan semua unit/satuan kerja terhadap pelaksanaan pekerjaan atau pegawai yang melaksanakan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Dengan demikian, pengawasan oleh pimpinan khususnya yang berupa pengawasan

²⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT.Bina Ilmu, 1987), hlm. 38

²⁷ Yohannes Yahya, *Pengantar Manajemen* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), hlm. 133

melekat (built in control), merupakan kegiatan manajerial yang dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan pekerjaan. Suatu penyimpangan atau kesalahan terjadi atau tidak selama dalam pelaksanaan pekerjaan tergantung pada tingkat kemampuan dan keterampilan pegawai. Para pegawai yang selalu mendapat pengarahan atau bimbingan dari atasan, cenderung melakukan kesalahan atau penyimpangan yang lebih sedikit dibandingkan dengan pegawai yang tidak memperoleh bimbingan.²⁸

Pengawasan harus berpedoman terhadap hal-hal berikut:

- a. Rencana (Planning) yang telah ditentukan;
- b. Perintah (Orders) terhadap pelaksanaan pekerjaan (Performance);
- c. Tujuan;
- d. Kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya;²⁹

Dapat disimpulkan, bahwa pengawasan adalah proses untuk menjaga agar kegiatan terarah menuju pencapaian tujuan seperti yang direncanakan dan bila ditemukan penyimpangan diambil tindakan perbaikan.

Macam-Macam Pengawasan:

1. Pengawasan dari dalam organisasi (Internal Control)

²⁸ M. Kadarisman, Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia (Jakarta: Rajawali: 2013), hlm. 172

²⁹ Maringan Masry Simbolon, Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen (Jakarta: Ghalia Indonesia : 2004), hlm. 61

Pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi. Aparat/unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala dokumen dan informasi yang diperlukan oleh organisasi, kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam nilai kebijaksanaan pimpinan. Untuk itu terkadang pimpinan perlu meninjau kembali kebijaksanaan/keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya internal control.³⁰

2. Pengawasan dari luar organisasi (external control)

Pengawasan eksternal (external control) berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu adalah pengawasan yang bertindak atas nama atasan pimpinan organisasi itu, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara. Terhadap suatu departemen, aparat pengawasan ini bertindak atas nama pemerintah/presiden melalui menteri keuangan. Sedangkan

³⁰ *Ibid*, Hlm. 62.

pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, ialah pemeriksaan/pengawasan yang bertindak atas nama negara Republik Indonesia.

Di samping aparat pengawasan yang dilakukan atas nama atasan dari pimpinan organisasi tersebut, dapat pula pimpinan organisasi minta bantuan pihak luar organisasinya. Permintaan bantuan pemeriksaan/ pengawasan dari pihak luar organisasi, misalnya perusahaan konsultan, akuntan swasta, dan sebagainya. Permintaan bantuan pemeriksaan/pengawasan dari pihak luar ini biasanya dilakukan pada suatu perusahaan dengan maksud-maksud tertentu, misalnya untuk mengetahui efisiensi kerjanya, untuk mengetahui jumlah keuntungan, untuk mengetahui jumlah pajak yang harus dibayar, dan sebagainya.

3. Pengawasan preventif

Arti dari pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran pengawasan preventif ini disebut preaudit. Adapun dalam pengawasan preventif ini dapat dilakukan hal-hal berikut:

- a. Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem prosedur, hubungan dan tata kerjanya;

- b. Membuat pedoman/manual sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan;
- c. Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya;
- d. Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai dan pembagian pekerjaannya;
- e. Menentukan sistem koordinasi, pelaporan, dan pemeriksaan;
- f. Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.

4. Pengawasan Represif

Arti dari pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan.³¹ Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran, pengawasan represif ini disebut pos-audit.

Metode Pengawasan:

a. Pengawasan Langsung

Pengawasan Langsung adalah apabila aparat pengawasan/pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan langsung pada tempat pelaksanaan pekerjaan, baik dengan sistem inspektif, verifikatif, maupun dengan sistem

³¹ *Ibid*, Hlm. 64.

investigatif. Metode ini dimaksudkan agar segera dapat dilakukan tindakan perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan pekerjaan. Sedangkan sistem pengawasan langsung oleh atasannya disebut built in control.³²

b. Pengawasan Tidak Langsung

Pengawasan Tidak Langsung adalah apabila aparat pengawasan/pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan pelaksanaan pekerjaan hanya melalui laporan-laporan yang masuk kepadanya. Laporan-laporan tersebut dapat berupa uraian kata-kata deretan angka-angka atau statistik yang berisi gambaran atas hasil kemajuan yang telah tercapai sesuai dengan pengeluaran biaya/ anggaran yang telah direncanakan. Kelemahan dari pengawasan tidak langsung ini tidak dapat segera mengetahui kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaannya, sehingga dapat menimbulkan kerugian yang lebih banyak.

c. Pengawasan Formal

Pengawasan Formal adalah pengawasan yang secara formal dilakukan oleh unit/ aparat pengawasan yang bertindak atas nama pimpinan organisasinya atau atasan dari pimpinan organisasi itu. Dalam pengawasan ini biasaya telah ditentukan prosedur, hubungan, dan tata kerjanya.

³² Maringan Masry Simbolon, Op.Cit, hlm. 65

d. Pengawasan Informal

Pengawasan informal adalah pengawasan yang tidak melalui saluran formal atau prosedur yang telah ditentukan. Pengawasan informal ini biasanya dilakukan oleh pejabat pimpinan dengan melalui kunjungan yang tidak resmi (pribadi), atau secara incognito. Hal ini dimaksudkan untuk menghindarkan kekakuan dalam hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan cara demikian pimpinan menghendaki keterbukaan dalam memperoleh informasi dan sekaligus usul/saran perbaikan dan penyempurnaannya dari bawahannya. Untuk masalah-masalah yang dihadapi oleh bawahannya yang tidak mungkin dipecahkan sendiri, maka pimpinan dapat memberikan jalan keluar pemecahannya. Sebaliknya bawahan juga merasa bangga karena diberi kesempatan mengemukakan pendapatnya secara langsung terhadap pimpinannya. Jelasnya bahwa pengawasan informal mendekatkan hubungan pribadi yang bersifat informal. Hal ini sangat menguntungkan terhadap pelaksanaan tugas-tugas pekerjaan.

e. Pengawasan Administratif

Pengawasan Administratif adalah pengawasan yang meliputi bidang keuangan, kepegawaian, dan material. Pengawasan keuangan menyangkut tentang pos pos anggaran (rencana

anggaran), pelaksanaan anggaran yang meliputi kepengurusan administratif dan pengurusan bendaharawan. Hal ini menyangkut prosedur penerimaan dan prosedur pengeluaran uang. Pengawasan kepegawaian menyangkut hal hal yang berhubungan dengan administrasi kepegawaian serta menyangkut terhadap hak- hak mereka yang harus dipenuhi (gaji, kenaikan pangkat, dan fasilitasfasilitas lain). Pengawasan material adalah untuk mengetahui apakah barangbarang yang disediakan (dibeli) sesuai dengan rencana pengadaannya.³³

Kajian teoritis dilakukan untuk mendukung penelitian yang lebih komprehensif dengan karya-karya yang mempunyai keterkaitan terhadap topik yang akan diteliti.

1.6. Sistematika Pertanggungjawaban

Dalam melakukan pembahasan dan analisis dari penelitian ini, penulis dapat membuat kerangka berpikir dalam menentukan sistematika pada setiap bab dan sub babnya :

BAB I merupakan Pendahuluan yang berisi latar belakang dan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, kajian teoritis, sistematika pertanggungjawaban.

BAB II merupakan Pembahasan yang terkait dengan permasalahan yang

³³ *Ibid*, hlm. 67.

pertama, dalam bab ini penulis membahas mengenai “Bagaimana Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Perparkiran Di Kota Surabaya”.

BAB III merupakan Pembahasan terkait dengan permasalahan kedua, yang membahas mengenai tentang “Bagaimana Perlindungan Hukum Terhadap Pengguna Parkir Di Kota Surabaya”.

BAB IV merupakan Penutup yang berisi kesimpulan dari BAB II dan BAB III yang isinya berupa pernyataan singkat dari hasil pembahasan.

Saran merupakan uraian tentang apa yang dirasa kurang dalam pembahasan.