

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara hukum menganut *civil law system*, norma positif dalam sistem peraturan perundang-undangan dipandang sebagai sumber formal hukum yang paling utama.¹ Berpijak dari asumsi tersebut, dalam penegakan hukum di Indonesia diperlukan adanya peraturan perundang-undangan dalam bentuk tertulis yang dijadikan sebagai sumber hukum. Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) sebagai peraturan tertinggi.

Berdasarkan alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan tujuan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Amanat tersebut mengandung makna bahwa, negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan hak dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

¹ Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Bahan Bacaan Klinik Etik dan Hukum Buku I Materi Hukum*, Jakarta, 2015, hlm. 1.

Lebih lanjut, Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa, “*Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.*” Tanggung jawab negara atas fasilitas pelayanan umum yang layak, dapat diartikan negara berkewajiban menyediakan sarana dan prasarana umum yang memadai dan berkualitas dalam pelayanannya bagi masyarakat. Ketentuan lebih lanjut diatur dalam undang-undang pelayanan publik.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah “*kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.*” Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Barang dan jasa tersebut merupakan milik negara yang dikuasai oleh negara dengan pengelolaan diserahkan kepada Satuan Kerja (Satker) Instansi Pemerintah sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing instansi.² Barang publik yang disediakan oleh instansi pemerintah dengan menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah disebut sebagai barang milik negara dan/atau barang milik daerah.

² Dwi Pratiwi Sari, “Analisis Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) di Bidang Peralatan Khusus Penanggulangan Keamanan Berkadar Tinggi Studi Kasus: MAKO KOPRS BRIMOB POLRI Kelapa Dua Depok 2011”, *Skripsi*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Depok, 2012, hlm. 1.

Pengertian yuridis mengenai Barang Milik Negara dan Barang Milik Daerah tercantum dalam Pasal 1 angka 10 dan 11 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Yang dimaksud dengan barang milik negara adalah *“semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.”* Sedangkan, yang dimaksud dengan barang milik daerah adalah *“semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.”*

Dalam pelaksanaannya sebagai bentuk pelayanan publik, barang milik negara dan/atau barang milik daerah semakin berkembang dan kompleks, sehingga diperlukan pengelolaan barang milik negara dan/atau barang milik daerah agar dapat berjalan secara optimal. Pengelolaan barang milik negara dan/atau barang milik daerah dilakukan oleh pengelola barang. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yang dimaksud dengan pengelola barang adalah *“pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan barang milik negara/daerah.”*

Barang milik negara dan/atau barang milik daerah sebagai penunjang pelayanan publik yang membutuhkan pengelolaan dapat berupa alat penerangan jalan. Secara yuridis, pengertian alat penerangan jalan terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Perhubungan No. 27 Tahun 2018 tentang Alat Penerangan Jalan (selanjutnya disebut Permenhub tentang Alat Penerangan Jalan),

yang dimaksud dengan alat penerangan jalan adalah “*lampu penerangan jalan yang berfungsi untuk memberi penerangan pada ruang lalu lintas.*” Pasal 21 Permenhub tentang Alat Penerangan Jalan menyebutkan penggolongan alat penerangan jalan ditetapkan pada daerah kepentingan khusus dan di lokasi tertentu, seperti pada kawasan pejalan kaki, persimpangan dan/atau bundaran, terowongan, dan perlintasan sebidang kereta api.

Penyelenggaraan alat penerangan jalan yang ditetapkan oleh Pasal 87 ayat

(1) Permenhub tentang Alat Penerangan Jalan, meliputi kegiatan perencanaan, penempatan dan pemasangan, pengoperasian, pemeliharaan, penggantian, serta penghapusan. Pemeliharaan alat penerangan jalan berdasarkan spesifikasi teknis yang ditentukan oleh peraturan menteri, yaitu 4000 jam. Pemeliharaan alat penerangan jalan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 111 Permenhub tentang Alat Penerangan Jalan, dilakukan secara berkala dan insidental. Pemeliharaan secara berkala dilakukan paling sedikit setiap 6 bulan sekali. Sedangkan, pemeliharaan insidental dilakukan apabila ditemukan adanya kerusakan pada alat penerangan jalan.

Pada dasarnya, penyediaan alat penerangan jalan mempunyai tiga fungsi yaitu, fungsi keamanan, fungsi ekonomi dan fungsi keindahan. Fungsi keamanan sebagai penerangan pada malam hari, fungsi ekonomi untuk membantu distribusi barang pada malam hari, serta fungsi keindahan dari segi tata letak dan desain alat

penerangan tersebut.³ Alat penerangan jalan pada kawasan pejalan kaki yang pemanfaatannya sebagai sumber pencahayaan dapat memberikan rasa aman dan perlindungan kepada pejalan kaki.

Bagi daerah pariwisata, alat penerangan jalan pada kawasan pejalan kaki selain memberikan rasa aman dan perlindungan, juga memiliki daya tarik bagi wisatawan. Potensi pariwisata dimungkinkan akan berkembang dengan adanya pelayanan publik yang baik, dalam hal ini ialah alat penerangan jalan pada kawasan pejalan kaki. Sehingga objek pariwisata tersebut dapat dinikmati oleh wisatawan domestik, maupun mancanegara.

Daerah Sumatera Barat memiliki beberapa objek pariwisata yang menjadi destinasi wisatawan saat berkunjung. Kota Padang sebagai salah satu destinasi wisata terdepan di Sumatera Barat memiliki objek wisata pantai, satu dari beberapa objek wisata pantai yang ada di Kota Padang yaitu, Pantai Purus. Pemeliharaan alat penerangan jalan pada kawasan pejalan kaki di sepanjang Pantai Purus merupakan kewenangan Pemerintah Kota Padang. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 221 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 10 Tahun 2018 tentang Barang Milik Daerah bahwa, pengelola barang, pengguna barang dan kuasa pengguna barang bertanggungjawab atas pemeliharaan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya.

³ Phonco Viandi dan Ikrima Alfi, “Analisis Efisiensi Lampu Penerangan Jalan Umum (LPJU) di Kabupaten Indramayu”, *Tugas Praktik*, Fakultas Teknik Universitas Teknologi Yogyakarta, Yogyakarta, 2018, hlm. 1.

Namun, berdasarkan berita yang diterbitkan Padang Ekspres pada tanggal 7 Januari 2019, dari pantauannya terdapat sekitar 63 buah dari 211 buah alat penerangan jalan pada kawasan pejalan kaki (disebut juga lampu hias) yang mengalami kerusakan dan hilang. Adapun lampu hias yang mengalami kerusakan tersebar di sekitar 4 titik, yakni di kawasan Taman Budaya, sepanjang Tugu IORA hingga Lapau Panjang Cimpago, Danau Cimpago, dan Tugu Merpati.⁴

Berdasarkan pengamatan penulis, alat penerangan jalan pada kawasan pejalan kaki pada objek wisata Pantai Purus mengalami beberapa kerusakan. Alat penerangan jalan pada kawasan pejalan kaki di sepanjang Pantai Purus Kota Padang tidak beroperasi sebagaimana mestinya dan tidak dapat berfungsi sesuai peruntukannya. Kerusakan yang terjadi ialah besi kerangkeng pelindung lampu yang patah, terlepas, dan lampu yang hilang. Kondisi dimaksud tentu menimbulkan asumsi negatif terkait dengan pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah Dinas Perhubungan Kota Padang, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang, serta Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang.

Menurut Jum Anggriani dalam bukunya Hukum Administrasi Negara, tujuan pengawasan adalah:

⁴ Harian Padang Ekspres, Senin 7 Januari 2019, <https://padek.co/koran/padangekspres.co.id/read/detail/120697/Puluhan-Lampu-Hias-Pantai-Padang-Rusak> diakses tanggal 4 Januari 2020.

1. Sebagai suatu tindakan pencegahan, agar tidak terjadi sesuatu yang tidak diinginkan, jadi pengawasan itu tidak harus setelah terjadinya atau adanya dugaan akan terjadi suatu tindak pidana atau pelanggaran.
2. Untuk mengetahui terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan-peraturan yang telah dibuat oleh administrasi Negara. Untuk itulah dipekerjakan pegawai-pegawai yang bertugas sebagai pengawas.⁵

Berdasarkan uraian permasalahan yang telah dijelaskan di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai persoalan tersebut dan menuangkannya dalam bentuk karya tulis yang berjudul **“Pengawasan Terhadap Pemeliharaan Alat Penerangan Jalan Pada Kawasan Pejalan Kaki di Sepanjang Pantai Purus Kota Padang”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang akan dibahas dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk koordinasi pemerintah dalam pemeliharaan alat penerangan jalan pada kawasan pejalan kaki di sepanjang Pantai Purus Kota Padang?
2. Bagaimana bentuk pengawasan terhadap pemeliharaan alat penerangan jalan pada kawasan pejalan kaki yang dilakukan oleh pemerintah Kota Padang?
3. Bagaimana tindak lanjut pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Padang?

⁵ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Jakarta, 2012, hlm. 201.

C. Tujuan Penelitian

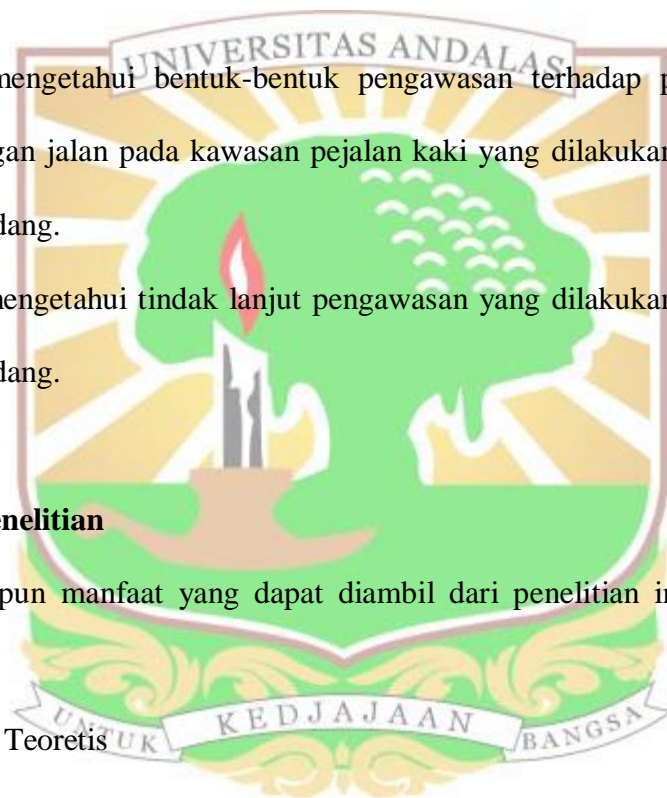
Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka ditetapkan tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bentuk koordinasi pemerintah dalam pemeliharaan alat penerangan jalan pada kawasan pejalan kaki di sepanjang Pantai Purus Kota Padang.
2. Untuk mengetahui bentuk-bentuk pengawasan terhadap pemeliharaan alat penerangan jalan pada kawasan pejalan kaki yang dilakukan oleh pemerintah Kota Padang.
3. Untuk mengetahui tindak lanjut pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis
 - a. Untuk menerapkan ilmu yang di dapat selama perkuliahan, serta melatih pola pikir penulis dengan melakukan penelitian dan menuangkannya dalam bentuk karya ilmiah.
 - b. Untuk menambah pengetahuan mengenai ilmu hukum, terutama berkenaan dengan hukum administrasi negara, khususnya berkaitan dengan

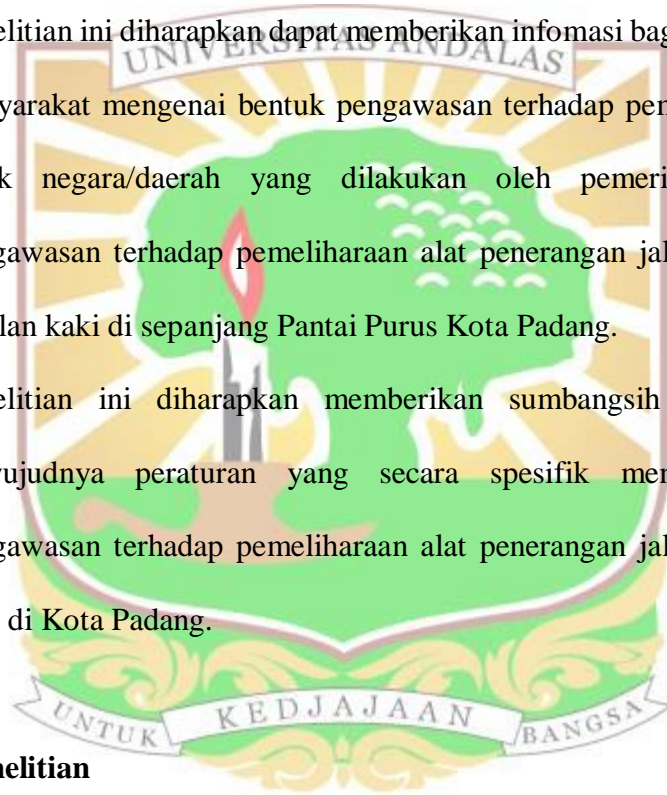


pengawasan terhadap pemeliharaan alat penerangan jalan pada kawasan pejalan kaki.

- c. Secara khusus, bagi penulis penelitian ini bermanfaat untuk menjawab keingintahuan mengenai masalah yang diangkat oleh penulis.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi semua kalangan masyarakat mengenai bentuk pengawasan terhadap pemeliharaan barang milik negara/daerah yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya pengawasan terhadap pemeliharaan alat penerangan jalan pada kawasan pejalan kaki di sepanjang Pantai Purus Kota Padang.
- b. Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih pemikiran agar terwujudnya peraturan yang secara spesifik mengatur mengenai pengawasan terhadap pemeliharaan alat penerangan jalan pada kawasan kaki di Kota Padang.



E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni. Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.⁶ Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu

⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 17.

sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.⁷ Penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan judul penelitian ini, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis empiris. Yuridis empiris atau sosiologi hukum adalah pendekatan dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di masyarakat.⁸

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif karena, hasil penelitian ini diharapkan akan memperoleh gambaran atau lukisan faktual mengenai keadaan objek yang diteliti.⁹ Sifat penelitian ini bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala, atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.¹⁰

3. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibedakan atas:

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui observasi maupun wawancara langsung dengan pihak-pihak yang terlibat langsung dalam persoalan penelitian.

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, 1986, hlm. 42

⁸ Zainuddin Ali, *Op. Cit.*, hlm. 105.

⁹ Soerjono Soekanto, *Loc. Cit.*, hlm. 10.

¹⁰ Zainal Asikin dan Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 25.

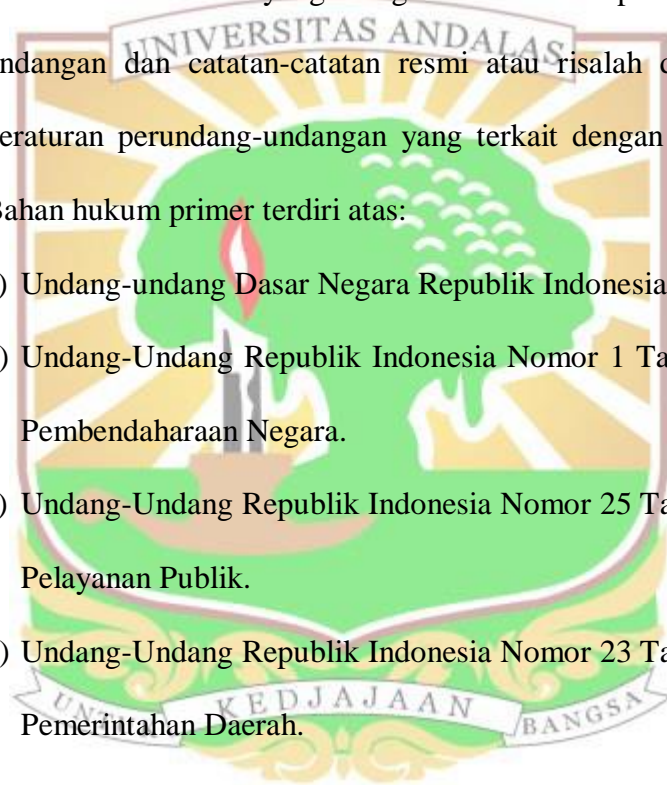
b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi dan peraturan perundang-undangan. Data sekunder tersebut dapat dibagi menjadi:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan dan catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.

Bahan hukum primer terdiri atas:

- a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara.
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.



g) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

h) Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2018 tentang Alat Penerangan Jalan.

i) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 10 Tahun 2018 tentang Barang Milik Daerah.

j) Peraturan Daerah Kota Padang No. 16 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Padang sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan Daerah Kota Padang No. 14 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan Daerah Kota Padang No. 5 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Padang.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensikloperdia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.

4. Sumber Data

Dalam penulisan ini sumber data terdiri dari:

a. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Sumber yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara dengan beberapa narasumber berkaitan dengan objek penelitian.

b. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Pengumpulan data untuk memperoleh keterangan dan data dengan mempelajari buku-buku, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian. Penelitian kepustakaan ini dilakukan di:

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- 2) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
- 3) Perpustakaan daerah Sumatera Barat.

5. Teknik Pengolahan Data

a. Studi Dokumen

Mempelajari bahan-bahan penelitian kepustakaan maupaun penelitian lapangan. Studi dokumen ini berasal dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

b. Wawancara

Wawancara (*interview*) merupakan metode pengumpulan data dengan tanya-jawab kepada pihak-pihak yang bersangkutan, dikerjakan secara sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Teknik ini biasanya digunakan untuk mengumpulkan data primer. Wawancara dilakukan secara semi

terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara (*guidance*) atau daftar pertanyaan, baik bersifat terbuka maupun tertutup, guna menggali sebanyak-banyaknya informasi dari pihak yang dijadikan responden.¹¹

Adapun wawancara yang telah dilakukan dengan:

- 1) Bapak Erman, Kepala Sub bagian Umum Dinas Perhubungan Kota Padang.
- 2) Bapak Chandra, Kepala Bidang Penerangan Jalan Umum (PJU) Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang.
- 3) Ibu Mega, Staff UPTD Penerangan Jalan Umum (PJU) Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang.
- 4) Bapak Jet Peri, Kepala Bagian Program dan Perencanaan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang.
- 5) Bapak Teddy, Kepala Bagian Aset Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang.
- 6) Bapak Efrizal, Penyidik Satpol PP Kota Padang.
- 7) Bapak Erisman, Kepala Sub Bagian Umum Inspektorat Kota Padang.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian ini, digunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang digunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum

¹¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Yurisprudensi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 11.

positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.¹²



¹² Zainuddin Ali, *Op.Cit.*, hlm. 106-107.