CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
Vol. 6, No. 4, Agustus-Oktober 2026
e-ISSN : 2774-4183 | p-ISSN : 2774-8030
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/cendekia

TANGGUNG JAWAB TOKO SWALAYAN DALAM PENYELENGGARAAN PARKIR DI KOTA SURABAYA

Carolina Anggraini[1], Bambang Arwanto[2]
Universitas Narotama[1,2]
e-mail: carolina.anggraini@gmail.com[1], bambang.arwanto@narotama.ac.id[2]

Diterima: *07/10/2026*; Direvisi: *18/10/2026*; Diterbitkan: *30/10/2026*

ABSTRAK

Penyelenggaraan parkir pada toko swalayan di Kota Surabaya menimbulkan persoalan hukum terkait batas kewenangan pengelola, perlindungan konsumen, dan pemenuhan kewajiban perpajakan daerah. Penelitian ini bertujuan menganalisis kewenangan toko swalayan dalam mengelola fasilitas parkir serta tanggung jawab hukum yang timbul dari penyelenggaraannya. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dikumpulkan melalui studi kepustakaan, diklasifikasikan berdasarkan rumusan masalah, kemudian dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran dan penelaahan sistematis terhadap ketentuan hukum yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa toko swalayan dapat menyediakan dan mengelola fasilitas parkir di area usahanya sesuai dengan peraturan yang berlaku, baik secara mandiri maupun melalui kerja sama dengan pihak ketiga. Penyerahan pengelolaan operasional kepada pihak lain tidak serta-merta menghapus tanggung jawab hukum yang melekat pada masing-masing pihak. Tanggung jawab tersebut mencakup penyelenggaraan fasilitas, keamanan dan ketertiban parkir, perlindungan konsumen, serta pemenuhan kewajiban Pajak Barang dan Jasa Tertentu apabila kegiatan parkir memenuhi kriteria sebagai objek pajak. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kejelasan pembagian tanggung jawab, kepatuhan terhadap ketentuan hukum, dan pengawasan yang konsisten diperlukan untuk mewujudkan kepastian hukum bagi pelaku usaha sekaligus memberikan perlindungan yang memadai kepada pengguna jasa parkir.

Kata Kunci: *Toko Swalayan, Penyelenggaraan Parkir, Tanggung Jawab Hukum, Perlindungan Konsumen, Pajak Daerah.*

ABSTRACT

Parking management at supermarkets in Surabaya raises legal issues concerning the limits of management authority, consumer protection, and compliance with local tax obligations. This study aims to analyze the authority of supermarkets to manage parking facilities and the legal responsibilities arising from their operation. The study employs normative legal research using a statutory approach and a conceptual approach. Primary, secondary, and tertiary legal materials were collected through library research, classified according to the research questions, and qualitatively analyzed through legal interpretation and systematic examination of relevant legal provisions. The findings indicate that supermarkets may provide and manage parking facilities within their business premises in accordance with applicable regulations, either independently or through cooperation with third parties. Transferring operational management to another party does not automatically eliminate the legal responsibilities attached to each party. These responsibilities include facility management, parking security

Copyright (c) 2026 CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i4.16275

CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
Vol. 6, No. 4, Agustus-Oktober 2026
e-ISSN : 2774-4183 | p-ISSN : 2774-8030
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/cendekia

and order, consumer protection, and compliance with the Specific Goods and Services Tax (PBJT) when the parking activity meets the criteria for a taxable service. This study concludes that clear allocation of responsibilities, compliance with legal requirements, and consistent supervision are necessary to establish legal certainty for business operators while providing adequate protection for parking service users.
Keywords: *Supermarkets, Parking Management, Legal Responsibility, Consumer Protection, Local Taxation.*

PENDAHULUAN

Perkembangan perdagangan ritel modern di kawasan perkotaan telah memperluas fungsi toko swalayan dari sekadar tempat transaksi barang menjadi lingkungan usaha yang menyediakan berbagai fasilitas pendukung bagi konsumen. Salah satu fasilitas tersebut adalah tempat parkir, yang berhubungan langsung dengan kenyamanan berbelanja, keamanan kendaraan, dan keteraturan lalu lintas di sekitar gerai. Keberadaan fasilitas parkir sekaligus menimbulkan hubungan hukum yang melibatkan pemilik toko swalayan, pengelola parkir, konsumen, dan pemerintah daerah. Persoalan muncul ketika penyelenggaraan parkir tidak disertai kejelasan mengenai pihak yang berwenang mengelola fasilitas, pihak yang berhak melakukan pemungutan, dan pihak yang harus bertanggung jawab apabila konsumen mengalami kerugian. Dalam konteks Kota Surabaya, persoalan tersebut perlu dianalisis sebagai masalah hukum yang mempertemukan kepentingan perdagangan, perlindungan konsumen, pengawasan administratif, dan kepatuhan terhadap ketentuan perpajakan daerah.

Kerangka hukum penyelenggaraan parkir pada toko swalayan perlu dibaca melalui keterkaitan antara peraturan perdagangan, lalu lintas, perlindungan konsumen, dan hubungan keuangan pemerintah daerah. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen memberikan dasar untuk menilai kewajiban pelaku usaha dalam memberikan pelayanan yang layak serta batas penggunaan klausula baku yang merugikan konsumen. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengatur kerangka perpajakan daerah, termasuk Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) atas jasa parkir sesuai dengan kriteria yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Pada tingkat daerah, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penataan Toko Swalayan di Kota Surabaya dan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjadi bagian dari dasar analisis mengenai pengelolaan toko swalayan dan konsekuensi perpajakan parkir. Meskipun kerangka regulasi tersebut menyediakan landasan normatif, penentuan tanggung jawab dalam kasus konkret tetap membutuhkan penelaahan terhadap karakteristik fasilitas parkir, hubungan hukum para pihak, dan ketentuan yang secara khusus mengatur masing-masing kewajiban.

Persoalan tanggung jawab parkir telah dibahas dalam sejumlah penelitian, terutama berkaitan dengan kehilangan kendaraan dan kerugian konsumen. Hutabarat dan Tarigan (2025) mengkaji tanggung jawab pengelola parkir terhadap kehilangan kendaraan berdasarkan perspektif hukum perdata dan perlindungan konsumen, sedangkan Rifal et al. (2025) membahas pertanggungjawaban perdata pengelola parkir berbayar atas kehilangan kendaraan. Kedua kajian tersebut relevan untuk memahami bahwa kehilangan kendaraan tidak dapat dilepaskan dari hubungan hukum antara pengguna dan penyelenggara parkir serta kewajiban yang timbul dari hubungan tersebut. Namun, pengelolaan parkir pada toko swalayan

Copyright (c) 2026 CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i4.16275

CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
Vol. 6, No. 4, Agustus-Oktober 2026
e-ISSN : 2774-4183 | p-ISSN : 2774-8030
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/cendekia

memerlukan perhatian tambahan karena penyelenggaraannya dapat dilakukan langsung oleh pelaku usaha atau diserahkan kepada pihak ketiga. Oleh sebab itu, analisis perlu diarahkan pada penentuan batas tanggung jawab masing-masing pihak berdasarkan dasar hukum, bentuk pengelolaan, isi perjanjian, dan keadaan yang menyebabkan kerugian, bukan semata-mata berdasarkan status pihak yang menguasai tempat parkir.

Persoalan tersebut juga berkaitan erat dengan perlindungan konsumen terhadap klausula baku yang membatasi atau mengalihkan tanggung jawab pelaku usaha. Gagarin dan Sommaliagustina (2025) meneliti perlindungan hukum bagi konsumen pengguna jasa parkir di Kota Padang, sedangkan Akeyla et al. (2025) membahas perlindungan konsumen terhadap klausula baku pada area parkir di Suzuya Mall, Kota Lhokseumawe. Kajian Saputra et al. (2026) secara khusus menyoroti parameter keabsahan klausula eksonerasi dalam perjanjian parkir, sementara Nduka dan Nduka (2026) mengkaji efektivitas pemberitahuan *park at owner's risk* dalam yurisprudensi Nigeria. Keempat penelitian tersebut memberikan perspektif untuk menilai hubungan antara kebebasan menyusun ketentuan layanan, pembatasan tanggung jawab, dan perlindungan pihak yang menggunakan jasa parkir. Meskipun demikian, penerapannya pada toko swalayan di Surabaya harus tetap didasarkan pada hukum Indonesia, terutama ketentuan perlindungan konsumen dan hukum perdata, dengan memperhatikan perbedaan antara parkir berbayar, parkir gratis, serta pengelolaan yang melibatkan operator pihak ketiga.

Dimensi administratif penyelenggaraan parkir tidak kalah penting karena praktik pemungutan yang tidak sah dapat berkaitan dengan persoalan kewenangan dan pengawasan pemerintah daerah. Fauzi et al. (2026) mengkaji sinergi kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Perhubungan dalam penegakan hukum administratif terhadap parkir liar di Kota Batam. Sementara itu, Erfina et al. (2025) membahas strategi pengendalian parkir ilegal untuk mendukung pengelolaan kawasan perkotaan yang berkelanjutan. Kedua kajian tersebut dapat digunakan untuk membangun analisis mengenai koordinasi pengawasan dan penertiban, tetapi kewenangan setiap instansi tetap harus ditentukan berdasarkan peraturan yang berlaku. Dalam konteks toko swalayan, persoalan hukumnya mencakup pembedaan antara pengelolaan parkir pada lahan privat dan parkir pada ruang milik jalan, termasuk penentuan pihak yang berwenang mengatur, mengawasi, dan melakukan penindakan. Dengan demikian, keberadaan juru parkir tidak resmi perlu dianalisis melalui dasar kewenangan, legalitas kegiatan, lokasi pemungutan, dan bentuk keterlibatan pelaku usaha, tanpa serta-merta menganggap setiap praktik tersebut sebagai tanggung jawab mutlak toko swalayan.

Penyelenggaraan parkir juga memiliki dimensi fiskal yang harus dibedakan dari tanggung jawab perdata dan administratif. Tatamang et al. (2025) mengkaji penerimaan PBJT serta kontribusinya terhadap pendapatan asli daerah di Kota Manado, sedangkan Akbar et al. (2026) membahas reformulasi pengelolaan retribusi parkir sebagai strategi *good governance* untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Kajian tersebut relevan untuk menjelaskan hubungan antara tata kelola parkir dan penerimaan daerah, tetapi tidak dapat langsung digunakan untuk menyimpulkan bahwa seluruh fasilitas parkir toko swalayan merupakan objek PBJT. Penentuan kewajiban pajak harus mengacu pada karakteristik jasa yang diselenggarakan, ketentuan objek pajak, dan kedudukan pihak yang berkewajiban menurut peraturan perpajakan daerah. Di sisi lain, Dapu et al. (2025) membahas implikasi hukum keberadaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern dalam mewujudkan persaingan usaha yang sehat, sehingga memberikan konteks mengenai kedudukan toko

Copyright (c) 2026 CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i4.16275

CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
Vol. 6, No. 4, Agustus-Oktober 2026
e-ISSN : 2774-4183 | p-ISSN : 2774-8030
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/cendekia

swalayan dalam sistem perdagangan. Berbagai kajian tersebut memperlihatkan perlunya analisis terpadu yang tetap membedakan persoalan penerimaan daerah, pengawasan perparkiran, dan perlindungan konsumen berdasarkan karakter hukum masing-masing.

Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut, kajian mengenai kehilangan kendaraan, perlindungan konsumen, klausula eksonerasi, pengendalian parkir ilegal, penerimaan daerah, dan pengaturan toko modern telah menyediakan landasan penting bagi analisis hukum perparkiran. Namun, fokus penelitian ini diarahkan pada keterkaitan ketujuh aspek tersebut dalam konteks kewenangan dan tanggung jawab toko swalayan di Kota Surabaya, terutama ketika pengelolaan parkir dilakukan sendiri maupun melalui pihak ketiga. Kebaruan yang ditawarkan terletak pada penggunaan satu kerangka analisis untuk menelaah batas kewenangan privat toko swalayan, tanggung jawab terhadap konsumen, hubungan hukum dengan operator parkir, serta kewajiban perpajakan apabila unsur objek PBJT atas jasa parkir terpenuhi. Analisis tersebut juga diarahkan untuk mengidentifikasi kebutuhan penyempurnaan pengaturan daerah, khususnya mengenai pembagian tanggung jawab, pengawasan, dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan parkir pada toko swalayan. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan menganalisis batas kewenangan dan tanggung jawab hukum toko swalayan dalam penyelenggaraan parkir di Kota Surabaya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta merumuskan implikasi hukumnya bagi perlindungan konsumen dan tata kelola parkir daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada penelaahan norma hukum untuk mengidentifikasi ketentuan yang mengatur kewenangan dan tanggung jawab toko swalayan dalam penyelenggaraan parkir di Kota Surabaya. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan diterapkan dengan menelaah ketentuan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan toko swalayan, perparkiran, perlindungan konsumen, tanggung jawab hukum, dan perpajakan daerah. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep kewenangan, pertanggungjawaban hukum, kepastian hukum, serta kedudukan klausula pembatasan tanggung jawab dalam hubungan antara pengelola parkir dan pengguna jasa.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan yang relevan, antara lain Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, serta peraturan daerah Kota Surabaya yang berkaitan dengan toko swalayan dan pajak daerah. Bahan hukum sekunder meliputi buku hukum, artikel jurnal ilmiah, dan hasil penelitian yang membahas pengelolaan parkir, kehilangan kendaraan, perlindungan konsumen, serta tanggung jawab penyelenggara jasa. Adapun bahan hukum tersier digunakan sebagai penunjang untuk memperjelas istilah dan konsep hukum yang ditemukan selama penelusuran, dengan tetap memprioritaskan sumber yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelusuri, menginventarisasi, dan mengelompokkan sumber berdasarkan keterkaitannya dengan

Copyright (c) 2026 CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i4.16275

CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
Vol. 6, No. 4, Agustus-Oktober 2026
e-ISSN : 2774-4183 | p-ISSN : 2774-8030
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/cendekia

rumusan masalah penelitian. Bahan yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran hukum dan penelaahan sistematis terhadap hubungan antara ketentuan yang berlaku, konsep hukum, serta persoalan penyelenggaraan parkir pada toko swalayan. Analisis diarahkan untuk mengidentifikasi batas kewenangan pengelola, bentuk tanggung jawab terhadap pengguna jasa, kedudukan klausula pembatasan tanggung jawab, dan ketentuan perpajakan yang relevan. Hasil analisis disajikan secara deskriptif-analitis untuk merumuskan jawaban atas permasalahan penelitian berdasarkan argumentasi hukum yang didukung oleh bahan hukum terpilih, tanpa melakukan generalisasi empiris yang tidak didukung oleh data lapangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

1. Batas Kewenangan Toko Swalayan dalam Penyelenggaraan Parkir

Penyelenggaraan parkir pada toko swalayan berkaitan dengan lokasi parkir, bentuk pengelolaan, dan pungutan yang diberlakukan kepada pengguna. Penelusuran terhadap pokok pengaturan menunjukkan adanya perbedaan antara parkir di dalam area usaha dan parkir pada ruang jalan umum. Pengelolaan dapat dilakukan secara langsung oleh pihak toko swalayan atau melalui kerja sama dengan penyedia jasa parkir. Perbedaan tersebut dirangkum pada Tabel 1 sebagai dasar untuk mengidentifikasi ruang lingkup kewenangan pengelola.

Tabel 1. Ruang Lingkup Kewenangan Toko Swalayan dalam Penyelenggaraan Parkir

Aspek	Kondisi atau bentuk penyelenggaraan	Batas kewenangan yang perlu diperhatikan
Lokasi parkir	Area parkir yang berada di dalam atau menjadi bagian dari kawasan usaha.	Pengelolaan mengikuti status penguasaan lahan dan ketentuan perparkiran yang berlaku.
Parkir di jalan umum	Kendaraan diparkir pada ruang jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum.	Toko swalayan tidak serta-merta memiliki kewenangan mengatur atau memungut biaya parkir di ruang jalan umum.
Pengelolaan langsung	Parkir dikelola oleh toko swalayan atau petugas yang berada di bawah pengelolaannya.	Pelaksanaan operasional tetap harus sesuai dengan ketentuan hukum dan hak pengguna jasa.
Pengelolaan melalui pihak ketiga	Pengelolaan dilakukan oleh perusahaan atau penyedia jasa parkir berdasarkan kerja sama.	Pembagian tugas dan tanggung jawab perlu ditentukan dalam hubungan hukum para pihak.
Parkir yang dinyatakan gratis	Pengguna tidak dikenai tarif parkir oleh penyelenggara.	Pungutan yang dilakukan di lokasi tersebut perlu diperiksa berdasarkan dasar kewenangan dan ketentuan yang berlaku.

Copyright (c) 2026 CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i4.16275

CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
Vol. 6, No. 4, Agustus-Oktober 2026
e-ISSN : 2774-4183 | p-ISSN : 2774-8030
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/cendekia

Tabel 1 memperlihatkan bahwa penentuan kewenangan tidak cukup hanya didasarkan pada keberadaan fasilitas parkir di sekitar toko swalayan. Status lokasi, pola pengelolaan, dan ketentuan tarif merupakan unsur yang perlu diidentifikasi secara terpisah. Dalam praktiknya, pengelolaan langsung dan pengelolaan melalui pihak ketiga memiliki bentuk hubungan operasional yang berbeda. Temuan ini menjadi dasar pengelompokan masalah hukum yang berkaitan dengan pengelolaan fasilitas, pungutan parkir, dan hubungan dengan pengguna jasa.

2. Perbandingan Pengaturan Penyelenggaraan Parkir

Pengaturan penyelenggaraan parkir perlu ditelaah dengan memperhatikan ketentuan yang berlaku di Kota Surabaya dan peraturan daerah pembanding yang digunakan dalam naskah penelitian. Perbandingan ini mencakup ruang lingkup pengaturan, kedudukan parkir gratis, dan konsekuensi hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan ketentuan. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 dan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2023 disebut dalam naskah sebagai bagian dari kerangka regulasi yang diteliti. Sementara itu, Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 1 Tahun 2025 digunakan sebagai pembanding untuk memetakan perbedaan pengaturan, sebagaimana diringkas dalam Tabel 2.

Tabel 2. Perbandingan Kerangka Pengaturan Penyelenggaraan Parkir

Aspek perbandingan	Kota Surabaya	Kota Madiun
Dasar regulasi yang disebut dalam naskah	Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 dan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2023.	Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 1 Tahun 2025.
Fokus pengaturan dalam penelitian	Penyelenggaraan toko swalayan, pengelolaan parkir, serta aspek pajak daerah yang berkaitan dengan jasa parkir.	Ketentuan penyelenggaraan parkir yang dijadikan pembanding dalam penelitian.
Parkir gratis	Perlu ditelaah berdasarkan ketentuan yang berlaku dan bentuk penyelenggaraan parkir pada lokasi usaha.	Naskah penelitian mengidentifikasi pengaturan mengenai larangan pungutan pada lokasi yang dinyatakan gratis; rumusan norma perlu diverifikasi terhadap teks resmi.
Konsekuensi pelanggaran	Penentuan konsekuensi hukum harus mengacu pada ketentuan yang relevan dengan jenis pelanggaran.	Naskah menyebut adanya konsekuensi administratif; jenis dan dasar sanksi perlu diperiksa berdasarkan peraturan resmi.
Kebutuhan verifikasi	Kesesuaian pasal, ruang lingkup pengaturan, dan relevansinya terhadap toko swalayan.	Ketepatan nomor peraturan, bunyi pasal, serta jenis sanksi yang dijadikan pembanding.

Copyright (c) 2026 CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i4.16275

CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
Vol. 6, No. 4, Agustus-Oktober 2026
e-ISSN : 2774-4183 | p-ISSN : 2774-8030
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/cendekia

Sebagaimana terlihat pada Tabel 2, kedua daerah ditempatkan dalam kerangka perbandingan regulasi untuk mengidentifikasi aspek-aspek yang berhubungan dengan penyelenggaraan parkir. Data regulasi yang dicantumkan perlu dibaca sesuai ruang lingkup dan materi muatan masing-masing peraturan. Rincian larangan, kewajiban, dan sanksi tidak dapat ditetapkan hanya berdasarkan nama peraturan tanpa pemeriksaan terhadap pasal yang relevan. Oleh karena itu, pencantuman norma secara spesifik dalam naskah akhir harus didukung oleh salinan resmi peraturan yang digunakan sebagai bahan hukum primer.

3. Tanggung Jawab Hukum dan Aspek Perpajakan dalam Pengelolaan Parkir

Selain batas kewenangan, penelitian ini mengidentifikasi persoalan tanggung jawab atas penyelenggaraan parkir, termasuk ketika pengelolaan operasional diserahkan kepada pihak ketiga. Persoalan yang dicatat meliputi keamanan kendaraan, kehilangan atau kerusakan barang milik pengguna, ketentuan dalam perjanjian parkir, serta pungutan yang diberlakukan. Dari sisi perpajakan, penelitian menempatkan pengenaan Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) atas jasa parkir sebagai aspek yang perlu diperiksa berdasarkan kriteria dalam peraturan perundang-undangan. Ringkasan aspek tanggung jawab dan perpajakan tersebut disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Aspek Tanggung Jawab Hukum dan Perpajakan dalam Penyelenggaraan Parkir

Aspek	Pokok temuan yang diidentifikasi	Dasar atau unsur yang perlu diperiksa
Pengelolaan oleh toko swalayan	Toko swalayan dapat menyelenggarakan parkir secara langsung sesuai kedudukan dan kewenangannya.	Status lokasi, ketentuan perparkiran, dan hubungan hukum dengan pengguna.
Pengelolaan oleh pihak ketiga	Operasional parkir dapat diserahkan kepada penyedia jasa berdasarkan kerja sama.	Perjanjian kerja sama, pembagian tugas, pengendalian operasional, dan bentuk tanggung jawab masing-masing pihak.
Kehilangan atau kerusakan kendaraan	Ditemukan persoalan mengenai tanggung jawab atas kehilangan atau kerusakan kendaraan dan barang pengguna.	Hubungan hukum para pihak, kondisi kejadian, bukti, kewajiban pengelola, serta unsur kelalaian yang relevan.
Klausula pembatasan tanggung jawab	Perjanjian atau pemberitahuan parkir dapat memuat klausula yang membatasi tanggung jawab pengelola.	Isi klausula dan kesesuaiannya dengan ketentuan perlindungan konsumen.
Pungutan parkir	Terdapat persoalan mengenai pungutan pada lokasi yang dinyatakan gratis.	Dasar pemungutan, pihak yang menerima pungutan, status lokasi, dan ketentuan yang berlaku.
PBJT atas jasa	Pengenaan pajak berkaitan	Undang-Undang Nomor 1 Tahun

Copyright (c) 2026 CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i4.16275

CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
Vol. 6, No. 4, Agustus-Oktober 2026
e-ISSN : 2774-4183 | p-ISSN : 2774-8030
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/cendekia

parkir	dengan pemenuhan kriteria objek pajak menurut peraturan yang berlaku.	2022, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2023, dan karakteristik layanan parkir yang diselenggarakan.
Dokumen penyelenggaraan	Pengelolaan parkir berkaitan dengan dokumen kerja sama dan administrasi penyelenggaraan.	Perjanjian, dokumen perizinan yang relevan, bukti transaksi, serta dokumen perpajakan apabila dipersyaratkan.

Tabel 3 merangkum aspek hukum yang perlu diperiksa dalam menilai penyelenggaraan parkir oleh toko swalayan dan penyedia jasa parkir. Setiap aspek memiliki dasar pemeriksaan yang berbeda, mulai dari hubungan kontraktual hingga ketentuan perlindungan konsumen dan perpajakan daerah. Penentuan tanggung jawab atas kehilangan atau kerusakan kendaraan memerlukan pemeriksaan terhadap fakta kejadian dan hubungan hukum para pihak, sedangkan pengenaan PBJT harus mengikuti kriteria objek pajak yang berlaku. Rincian penerapan norma terhadap setiap persoalan selanjutnya perlu diuraikan pada bagian Pembahasan dengan menghubungkan temuan penelitian dan bahan hukum yang relevan.

Pembahasan

Penyelenggaraan parkir pada toko swalayan perlu dipahami sebagai persoalan hukum yang mempertemukan kewenangan pengelola usaha, hak pengguna jasa, dan kewajiban pemerintah dalam mengatur ruang parkir. Keberadaan area parkir di lingkungan toko tidak dengan sendirinya memberikan kewenangan kepada setiap pihak untuk memungut biaya atau mengatur parkir tanpa dasar hukum yang jelas. Dalam konteks Surabaya, persoalan ini berkaitan dengan penanganan juru parkir liar pada minimarket dan penerapan ketentuan perparkiran daerah. Sakinah et al. (2026) mengidentifikasi adanya kesenjangan antara kerangka regulasi dan pelaksanaan penanganan juru parkir liar, termasuk persoalan koordinasi antarinstansi dan keterlibatan pengelola minimarket. Temuan tersebut memperkuat kebutuhan untuk membedakan kewenangan pemilik atau pengelola lahan, penyedia jasa parkir, petugas parkir, dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan kewajiban masing-masing.

Batas kewenangan toko swalayan perlu ditentukan dengan mempertimbangkan lokasi parkir dan dasar penguasaan terhadap area tersebut. Pengelolaan parkir pada lahan yang berada dalam penguasaan pelaku usaha berbeda dari pengaturan parkir pada ruang jalan umum yang menjadi bagian dari kewenangan pemerintah sesuai ketentuan perundang-undangan. Triputro et al. (2023) membahas pungutan parkir ilegal pada ruang publik dan menunjukkan bahwa pemungutan tanpa dasar legal berkaitan dengan persoalan perlindungan pengguna jasa serta pengawasan oleh pihak berwenang. Dalam konteks toko swalayan, pembedaan tersebut penting untuk mengidentifikasi apakah pungutan dilakukan oleh pihak yang memiliki kewenangan, apakah lokasi parkir memang diperuntukkan bagi pelanggan, dan apakah pengelolaannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Oleh karena itu, penilaian terhadap praktik parkir tidak cukup hanya didasarkan pada keberadaan petugas di lokasi, tetapi perlu ditelusuri melalui status lokasi, identitas pihak yang memungut biaya, dan dasar hukum pemungutan tersebut.

Copyright (c) 2026 CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i4.16275

CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
Vol. 6, No. 4, Agustus-Oktober 2026
e-ISSN : 2774-4183 | p-ISSN : 2774-8030
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/cendekia

Aspek tanggung jawab terhadap kehilangan atau kerusakan kendaraan merupakan bagian penting dalam hubungan hukum antara pengelola parkir dan pengguna jasa. Sembiring et al. (2023) menjelaskan hubungan antara pengguna dan pengelola parkir dalam kerangka perjanjian penitipan barang serta tanggung jawab perdata pengelola. Rahmie (2026), melalui kajian mengenai klausula "barang hilang bukan tanggung jawab kami", juga relevan untuk mengidentifikasi persoalan tanggung jawab pelaku usaha ketika kerugian konsumen terjadi di area parkir. Kedua kajian tersebut dapat digunakan untuk menelaah kedudukan para pihak, kewajiban yang timbul dari hubungan hukum, dan dasar penilaian terhadap klaim kerugian. Namun, penerapan prinsip tersebut pada toko swalayan di Surabaya tetap harus mempertimbangkan fakta kejadian, bentuk pengelolaan parkir, hubungan kontraktual, serta ketentuan hukum yang berlaku, bukan mengasumsikan bahwa setiap kehilangan otomatis menimbulkan akibat hukum yang sama.

Persoalan klausula pembatasan tanggung jawab berkaitan dengan keseimbangan hak dan kewajiban antara pelaku usaha dan konsumen. Valensia et al. (2025) mengkaji klausula eksonerasi yang dicantumkan pada karcis parkir dan menghubungkannya dengan perlindungan konsumen serta ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Burhani et al. (2026) juga mengangkat klausula eksonerasi dalam perjanjian baku melalui studi kasus Secure Parking, sehingga dapat menjadi pembanding untuk menelaah posisi konsumen dalam perjanjian yang disusun secara sepihak. Dalam konteks toko swalayan, tulisan seperti "kehilangan bukan tanggung jawab pengelola" perlu diperiksa berdasarkan isi, bentuk pencantuman, hubungan hukumnya dengan konsumen, dan kesesuaiannya dengan ketentuan perlindungan konsumen. Dengan demikian, keberadaan klausula tersebut tidak seharusnya langsung diperlakukan sebagai bukti bahwa pengelola bebas dari seluruh tanggung jawab, melainkan perlu dinilai berdasarkan ketentuan hukum dan keadaan konkret yang melatarbelakangi kerugian.

Aspek perpajakan perlu dibedakan dari pungutan yang dilakukan oleh petugas parkir di lokasi usaha. Nisya et al. (2026), berdasarkan judul rujukan yang diberikan, membahas PBJT atas jasa parkir dalam Pasal 55 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 1 Tahun 2024, sedangkan Asriyani dan Muja'hidah (2026) mengkaji penetapan tarif maksimal pajak rumah makan di Kota Palu. Kajian Asriyani dan Muja'hidah (2026) tidak membahas pajak parkir secara langsung, tetapi dapat digunakan secara terbatas untuk memahami persoalan penetapan kebijakan pajak daerah, kepastian hukum, dan kesesuaian pengaturan fiskal dengan karakteristik objek pajak. Untuk kasus Surabaya, analisis utama tetap harus mengacu pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah serta peraturan daerah Surabaya yang relevan dengan PBJT. Pengenaan PBJT tidak dapat ditentukan hanya karena suatu toko menyediakan lahan parkir, melainkan harus diperiksa berdasarkan definisi objek pajak, karakteristik layanan yang diberikan, dan ketentuan pengecualian yang berlaku.

Penataan parkir juga berhubungan dengan kualitas pengawasan dan konsistensi kebijakan pemerintah daerah. Syahril dan Hasan (2024), sebagaimana tercermin dalam judul rujukan yang diberikan, menelaah sengketa biaya parkir melalui perspektif tanggung jawab perdata pemerintah daerah dan wajib pajak. Sementara itu, Sakinah et al. (2026) menempatkan koordinasi kelembagaan dan peran pengelola minimarket sebagai unsur yang berpengaruh dalam penanganan juru parkir liar di Surabaya. Kedua kajian tersebut dapat digunakan untuk menyusun analisis yang membedakan tanggung jawab pemerintah dalam

Copyright (c) 2026 CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i4.16275

CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
Vol. 6, No. 4, Agustus-Oktober 2026
e-ISSN : 2774-4183 | p-ISSN : 2774-8030
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/cendekia

menjalankan fungsi pengaturan dan pengawasan dari tanggung jawab pelaku usaha dalam penyelenggaraan fasilitas parkir. Pada tingkat pelaksanaan, pembagian peran tersebut perlu disertai kejelasan prosedur pengaduan, identifikasi pihak yang bertanggung jawab, pengawasan terhadap pungutan, dan tindak lanjut terhadap dugaan pelanggaran agar perlindungan pengguna jasa tidak berhenti pada pengakuan normatif semata.

Kebaruan kajian ini terletak pada upaya menghubungkan kewenangan toko swalayan, tanggung jawab terhadap pengguna jasa, pengendalian juru parkir liar, dan aspek PBJT dalam satu analisis hukum yang berfokus pada Kota Surabaya. Massoud et al. (2026) membahas bagaimana kebijakan penggunaan lahan dan persyaratan parkir dapat menimbulkan persoalan ketidakadilan dalam konteks perencanaan kota di Amerika Serikat; kajian tersebut dapat dipakai sebagai konteks komparatif yang terbatas mengenai dampak kebijakan parkir, tetapi bukan sebagai dasar langsung untuk menentukan kewajiban hukum toko swalayan di Indonesia. Adapun Ogayemi (2026) membahas penerjemahan kewajiban regulasi keamanan siber dalam AI Act Uni Eropa dan *Cyber Resilience Act*, sehingga substansinya tidak berkaitan langsung dengan tanggung jawab parkir, perlindungan konsumen parkir, atau PBJT. Karena itu, meskipun kedua rujukan tersebut telah diidentifikasi, rujukan Ogayemi (2026) sebaiknya tidak dipaksakan sebagai dasar argumentasi pembahasan dan lebih tepat dikeluarkan dari daftar pustaka artikel ini apabila tidak digunakan untuk menjelaskan kerangka metodologis yang benar-benar relevan. Secara keseluruhan, pembahasan memperlihatkan bahwa analisis tanggung jawab toko swalayan perlu dibangun melalui keterkaitan antara kewenangan pengelolaan, perlindungan konsumen, pengawasan pemerintah daerah, dan ketentuan pajak, dengan tetap berlandaskan pada norma hukum yang benar-benar berlaku di Surabaya.

KESIMPULAN

Penyelenggaraan parkir pada toko swalayan di Kota Surabaya perlu dilaksanakan dengan memperhatikan batas kewenangan pengelola, ketentuan perparkiran daerah, serta hak pengguna jasa sebagai konsumen. Pengelolaan parkir secara langsung maupun melalui pihak ketiga tidak menghilangkan kebutuhan untuk memastikan kejelasan pembagian tugas, legalitas pemungutan biaya, dan pemenuhan kewajiban penyelenggara sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam hal terjadi kehilangan atau kerusakan kendaraan, penentuan tanggung jawab hukum harus didasarkan pada hubungan hukum para pihak, isi perjanjian, keadaan kejadian, dan ketentuan perlindungan konsumen yang relevan. Klausula pembatasan tanggung jawab tidak dapat dijadikan satu-satunya dasar untuk menyatakan bahwa pengelola terbebas dari seluruh kewajiban hukum. Selain itu, pengenaan Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) atas jasa parkir harus ditentukan berdasarkan kriteria objek pajak dan ketentuan peraturan perundang-undangan, bukan semata-mata karena toko swalayan menyediakan area parkir.

Berdasarkan temuan tersebut, pemerintah Kota Surabaya perlu memperjelas pelaksanaan pengawasan dan penegakan aturan perparkiran, termasuk penanganan pungutan tanpa dasar hukum serta koordinasi dengan pengelola toko swalayan dan penyedia jasa parkir. Pelaku usaha perlu memastikan bahwa penyelenggaraan parkir didukung oleh pengaturan kerja sama yang jelas, petugas yang menjalankan tugas sesuai ketentuan, mekanisme pengaduan yang dapat diakses, dan informasi tarif yang transparan bagi pengguna jasa. Pengelola juga perlu meninjau penggunaan klausula dalam perjanjian atau karcis parkir agar

Copyright (c) 2026 CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i4.16275

CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
Vol. 6, No. 4, Agustus-Oktober 2026
e-ISSN : 2774-4183 | p-ISSN : 2774-8030
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/cendekia

tidak bertentangan dengan ketentuan perlindungan konsumen. Penelitian selanjutnya dapat mengembangkan kajian normatif ini melalui penelitian empiris mengenai penerapan peraturan, pola pengawasan, penyelesaian pengaduan kehilangan kendaraan, serta pelaksanaan kewajiban perpajakan pada toko swalayan di Surabaya. Dengan demikian, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah daerah dan pelaku usaha dalam mewujudkan penyelenggaraan parkir yang tertib, memberikan kepastian hukum, dan melindungi kepentingan pengguna jasa.

DAFTAR PUSTAKA

Akeyla, A. S., Sastro, M., & Herinawati, H. (2025). Legal protection for consumers against standard clauses in the parking area (Research study at Suzuya Mall, Lhokseumawe City). *Proceedings of Malikussaleh International Conference on Law, Legal Studies and Social Science (MICoLLS), 5*. https://proceedings.unimal.ac.id/micolls/article/view/1379

Akbar, A., Ibnususilo, E., Fudika, M. D., Muslikhah, U., & Febrianto, S. (2026). Reformulation of parking levy management as a good governance strategy to improve regional original revenue. *Jurnal Kajian Ilmu Hukum, 5*(1), 64–76. https://journal.al-matani.com/index.php/jkih/article/view/1964

Asriyani, A., & Muja'hidah, M. H. (2026). Problematika penetapan tarif maksimal pajak rumah makan di Kota Palu. *Jurnal USM Law Review, 9*(1), 234–255. https://journals.usm.ac.id/index.php/julr/article/view/11061

Burhani, P. A., Harris, F., & Alfiana, R. (2026). Klausula eksonerasi dalam perjanjian baku sebagai cerminan ketimpangan para pihak dalam perspektif Undang-Undang Perlindungan Konsumen (Studi kasus Secure Parking): Penelitian. *Jurnal Pustaka Cendekia Hukum dan Ilmu Sosial, 4*(2), 3532–3543. https://pchukumsosial.org/index.php/pchs/article/view/489

Dapu, F. M., Mohede, N., & Mamangkey, R. M. (2025). Implikasi hukum eksistensi pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern dalam mewujudkan persaingan usaha yang sehat. *Jurnal Tana Mana, 6*(2), 336–343. https://ojs.staialfurqan.ac.id/jtm/article/view/1226

Erfina, E., Lukman, L., Hardianti, H., & Budai, B. B. (2025). Illegal parking control strategy to improve sustainable management of urban areas. *Journal of Governance and Public Policy*, *12*(1), 112–124. https://journal.umy.ac.id/index.php/GPP/article/view/24802

Fauzi, M., Bhakti, R. T. A., Maileni, D. A., & Kelvin, E. (2026). Sinergi kewenangan Satpol PP dan Dinas Perhubungan dalam penegakan hukum administrasi terhadap parkir liar di Kota Batam. *ARMADA: Jurnal Penelitian Multidisiplin, 4*(9), 4922–4933. https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/armada/article/view/3669

Gagarin, M. A., & Sommaliagustina, D. (2025). Perlindungan hukum terhadap konsumen pengguna jasa parkir di Kota Padang. *Judakum: Jurnal Dedikasi Hukum, 4*(1), 32–42. https://jurnal.unidha.ac.id/index.php/JDH/article/view/1971

Hutabarat, N. M., & Tarigan, E. K. (2025). Tanggung jawab pengelola parkir terhadap kehilangan kendaraan. *Jurnal Warta Dharmawangsa, 19*(4), 1755–1763. https://jurnal.dharmawangsa.ac.id/index.php/juwarta/id/article/view/7556

Massoud, M. F., Millard-Ball, A., & Shahbaz, H. (2026). The religion of parking: How land use planning enables anti-Muslim prejudice. *Journal of the American Planning*

Copyright (c) 2026 CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i4.16275

Association, 1–13. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01944363.2026.2714928

Nduka, R. E., & Nduka, C. V. (2026). The illusion of immunity: Legal effectiveness of "park at owner's risk" notices in Nigerian jurisprudence. *Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence, 17*(2), 32–39. https://www.ajol.info/index.php/naujilj/article/view/333692

Nisya, K., Larissa, D., & Laman, I. (2026). Analisis PBJT jasa parkir dalam Pasal 55 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 1 Tahun 2024 perspektif *Siyasah Dusturiyah*. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum, 4*(2), 1845–1856. https://ejournal.yayasanpendidikandzurriyatulquran.id/index.php/AlZayn/article/view/4569

Ogayemi, A. (2026). From obligation to enforcement: Mapping EU AI Act and CRA cybersecurity requirements to technical controls for LLM-based autonomous agents. *International Journal of Information Security, 25*(5), Article 164. https://link.springer.com/article/10.1007/s10207-026-01336-9

Rahmie, A. (2026). Tanggung jawab pelaku usaha terhadap klausula "barang hilang bukan tanggung jawab kami" di area parkir Pasar Malam Blauran Banjarmasin. *Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory, 4*(2), 1278–1295. https://www.shariajournal.com/index.php/IJIJEL/article/view/1806

Rifal, M., Baco, S., & Mubarak, M. A. (2025). Analisis tanggung jawab hukum perdata pengelola parkir berbayar terhadap kehilangan kendaraan: Penelitian. *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan, 4*(2), 13567–13573. https://jerkin.org/index.php/jerkin/article/view/3957

Sakinah, V. I., Cornelis, V. I., Nasution, D. W., & Hamdani, F. (2026). Implementasi Perda Surabaya Nomor 3 Tahun 2018 terhadap penanganan juru parkir liar di minimarket. *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum, 5*(4), 1787–1796. https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/3456

Saputra, L. O. M. S., Hasima, R., Rompo, I., Yusuf, H., & Syahrul, A. (2026). Parameter keabsahan klausula eksonerasi dalam perjanjian parkir. *QOSIM: Jurnal Pendidikan Sosial & Humaniora, 4*(4), 4505–4517. https://ejournal.yayasanpendidikandzurriyatulquran.id/index.php/qosim/article/view/10099

Sembiring, L., Aspan, H., & Bintang, H. J. (2023). Legal protection for consumers of parking services Indonesia in Kabanjahe. *LITERACY: International Scientific Journals of Social, Education, Humanities, 2*(3), 32–42. https://jurnal-stiepari.ac.id/index.php/LITERACY/article/view/967

Syahril, M. A. F., & Hasan, H. (2024). Parking fee disputes: Analysis of civil liability of local governments and taxpayers. *Jurnal Ilmiah Multidisiplin Amsir, 2*(2), 249–255. https://journalstih.amsir.ac.id/index.php/abrj/article/view/882

Tatamang, C. S., Pangerapan, S., & Mintalangi, S. S. (2025). Analisis penerimaan pajak barang dan jasa tertentu serta kontribusinya pada pendapatan asli daerah di Badan Pendapatan Daerah Kota Manado. *Riset Akuntansi dan Portofolio Investasi, 3*(2), 581–591. https://jurnal.ywnr.org/index.php/rapi/article/view/408

Copyright (c) 2026 CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i4.16275

CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
Vol. 6, No. 4, Agustus-Oktober 2026
e-ISSN : 2774-4183 | p-ISSN : 2774-8030
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/cendekia

Triputro, R. W., Giawa, A., Suharyanto, S., & Wijaya, J. H. (2023). Government policy in illegal parking charges at public spaces. *Journal of Governance and Public Policy, 10*(2), 191–202. https://journal.umy.ac.id/index.php/GPP/article/view/17880

Valensia, H., Januardy, I., & Sudiarti, E. (2025). Legal protection for parking service users against the application of exoneration clauses in standard agreements contained in parking tickets. *SOSIOEDUKASI: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan dan Sosial, 14*(4), 2666–2675. https://ejournal.unibabwi.ac.id/index.php/sosioedukasi/article/view/6401

Copyright (c) 2026 CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan
https://doi.org/10.51878/cendekia.v6i4.16275