

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Pada zaman modern ini lazimnya tujuan negara ialah menyelenggarakan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya demi tercapainya masyarakat adil dan makmur<sup>1</sup>. Untuk mencapai tujuan tersebut negara memerlukan instrumen pemerintahan. Instrumen pemerintahan yang dimaksudkan dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya<sup>2</sup>.

Dalam perkembangan masyarakat salah satu fungsi hukum adalah sebagai alat pengatur tata tertib hubungan masyarakat. Hukum sebagai norma merupakan petunjuk untuk kehidupan (*levensvoorschriften*). Hukum menunjuk mana yang baik dan mana yang tidak. Hukum juga memberi petunjuk apa yang harus diperbuat dan mana yang tidak boleh, sehingga segala sesuatunya dapat berjalan tertib dan teratur. Kesemuanya ini dimungkinkan karena hukum mempunyai sifat dan watak mengatur tingkah laku manusia serta mempunyai ciri memerintah dan melarang. Begitu pula hukum dapat memaksa agar hukum itu ditaati anggota masyarakat<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, ed. 1, cet. 8, (Jakarta: Buni Aksara, 2011), hlm. 50.

<sup>2</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Indonesia*, cet. 7, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 125.

<sup>3</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, ed. 1, cet. 12 (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 53.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara<sup>4</sup> yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah : “suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”<sup>5</sup>.

Badan atau pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat Tata Usaha Negara di pusat dan di daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif. Tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Bersifat konkret adalah objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Bersifat final adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum serta tidak memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lainnya<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No.5 tahun 1986, Ps. 1 angka 3.

<sup>5</sup> Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, ed. Revisi, 7, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 64.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 66.

Salah satu instrumen pemerintah untuk mengatur masyarakat adalah izin. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan<sup>7</sup>. Izin digunakan oleh pemerintah sebagai instrumen untuk mempengaruhi (hubungan dengan) para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan kongkrit. Izin sebagai salah satu instrumen pemerintah memerlukan kewenangan-kewenangan khusus dalam penggunaannya, sehingga pemerintah tidak dapat menggunakannya tanpa batas dan tanpa syarat. Untuk itu, pelaksanaan perizinan haruslah berdasarkan pada Asas-asas Umum pemerintahan yang Baik (AUPB). Asas-asas umum Pemerintahan yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Beberapa Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik telah diatur dalam hukum tertulis, yaitu diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang terdiri dari Asas Kepastian Hukum, Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, Asas Keterbukaan/Transparansi, Asas Kepentingan Umum, Asas Proporsional, Asas Profesionalisme, dan Asas Akuntabilitas<sup>8</sup>. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik tersebut berfungsi sebagai sarana perlindungan hukum preventif diantaranya *right to be heard and access to information*. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Undang-undang di atas berbeda dengan

<sup>7</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 199.

<sup>8</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*, UU No.28 tahun 1999, Ps. 3.

konsep *Good Governance* yang diajukan oleh Bank Dunia pada tahun 1998 untuk memperbaiki manajemen pembangunan di negara-negara penerima bantuan. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dijadikan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah<sup>9</sup>.

Salah satu asas penting negara hukum adalah Asas Kepastian Hukum. Substansi dari Asas Kepastian Hukum tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga Negara masyarakat<sup>10</sup>. Berdasarkan Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan<sup>11</sup>.

Dalam mengeluarkan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah hendaknya melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum. Berdasarkan Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan

<sup>9</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No.23 tahun 2014, Ps. 58.

<sup>10</sup> Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 241.

<sup>11</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, UU No.30 tahun 2014, Ps. 10 ayat (1).

kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif<sup>12</sup>.

Kota Batam merupakan salah satu kota industri yang berkembang pesat, mengakibatkan pertumbuhan penduduk di Kota Batam sangat tinggi. Data menunjukkan Laju Pertumbuhan Penduduk (LPP) Kota Batam selama periode tahun 2005-2012 mencapai 9 persen per tahun, jauh di atas rata-rata nasional yang hanya berkisar 1,49 persen per tahun. Tingginya laju pertumbuhan penduduk ini tidak hanya didorong oleh faktor kelahiran, akan tetapi juga berasal dari migrasi penduduk yang sebagian besar merupakan usia produktif. Jumlah penduduk yang meningkat dengan cepat, secara langsung turut mempengaruhi peningkatan kebutuhan akan pelayanan transportasi, baik kendaraan umum (transportasi publik) maupun kendaraan bermotor pribadi. Persoalan yang dihadapi pada sektor transportasi semakin kompleks. Aksesibilitas, keterjangkauan, transportasi massal, kelanjutan reformasi transportasi dan kepastian regulasi dalam penyelenggaraan transportasi menjadi isu yang harus segera diselesaikan. Sementara tuntutan masyarakat akan perubahan layanan jasa transportasi, terus meningkat sejalan dengan perkembangan teknologi<sup>13</sup>.

Dalam menyelenggarakan transportasi pemerintah daerah Kabupaten/kota juga memiliki kewenangan sebagaimana dimaksud Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan, bahwa dalam menyelenggarakan transportasi pemerintah daerah Kabupaten/kota berkewajiban

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Ahmad Dahlan, "Batam Menuju Kota Ramah Lingkungan yang Nyaman" <http://batampos.co.id/21-06-2014/105672/>, diunduh 6 Juni 2015.

menjamin tersediannya angkutan umum untuk jasa angkutan orang dan/atau barang dalam wilayah kabupaten/kota<sup>14</sup>.

Dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan layanan transportasi khususnya angkutan taksi, Pemerintah Kota Batam mengeluarkan Surat Keputusan nomor 4 tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Umum di Jalan Kota Batam yang berisi penetapan kebutuhan jumlah taksi di Kota Batam sampai tahun 2013 untuk taksi sebanyak 3.000 (tiga ribu) unit dan kebutuhan mobil bus umum sebanyak 6.400 (enam ribu empat ratus) unit. Bahwa terhadap perusahaan dan/atau badan hukum yang ingin menyelenggarakan angkutan orang dengan kendaraan taksi dibutuhkan Persetujuan/Izin Prinsip dari Pemerintah Kota Batam. Persetujuan Prinsip adalah suatu bentuk persetujuan yang diberikan kepada perusahaan dan/atau badan hukum untuk melakukan persiapan dan usaha pembangunan, pengadaan, pemasangan/instalasi peralatan dan kesiapan lain yang diperlukan<sup>15</sup>.

PT. Blue Bird merupakan salah satu badan hukum yang menyelenggarakan jasa angkutan orang dengan kendaraan taksi mendapat Persetujuan Prinsip berdasarkan Surat Persetujuan Prinsip Kepala Dinas Perhubungan Kota Batam Nomor : 551.21/PHB-D/III/0892/2012, tertanggal 19 Maret 2012, dengan jumlah alokasi kendaraan taksi sebanyak 300 (tiga ratus) unit, dan Izin Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Taksi berdasarkan

<sup>14</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, UU No.22 tahun 2009, Ps. 7.

<sup>15</sup> Portal Perizinan, "Persetujuan Prinsip"

<http://perjinan.slemankab.go.id/index.php?mod=license&sub=LicenseDetailPO&act=view&typ=html&izin=170>, diunduh 20 Desember 2015.

Surat Keputusan Kepala Dinas Perhubungan Kota Batam atas nama Walikota Batam Nomor : KPTS.551.21/PHB-D/0893/III/2012, tertanggal 19 Maret 2012.

Penerbitan Surat Keputusan Kepala Dinas Perhubungan Kota Batam atas nama Walikota Batam Nomor : KPTS.551.21/PHB-D/0893/III/2012, tertanggal 19 Maret 2012 tentang Izin Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Taksi, menimbulkan pertentangan, adanya gelombang demonstrasi dari sejumlah forum angkutan taksi di Kota Batam<sup>16</sup>, melihat hal tersebut Walikota Batam berinisiatif demi keamanan dan untuk menjamin kepentingan umum, maka diterbitkanlah Surat Keputusan Walikota Batam Nomor : KPTS.551.21/PHB-D/124/III/2014 tentang Perubahan Izin Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Taksi kepada PT. Blue Bird yang isinya membatalkan Surat Keputusan Kepala Dinas Perhubungan Kota Batam atas nama Walikota Batam Nomor : KPTS.551.21/PHB-D/0893/III/2012 tentang Izin Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Taksi dan merubahnya dari 300 (tiga ratus) unit kendaraan taksi menjadi 75 (tujuh puluh lima) unit kendaraan taksi.

Surat Keputusan Kepala Dinas Perhubungan Kota Batam atas nama Walikota Batam Nomor : KPTS.551.21/PHB-D/0893/III/2012, tanggal 19 Maret 2012 tentang Izin Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Taksi diterbitkan oleh Kepala Dinas Perhubungan Kota Batam didasarkan pada :

- a. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan;

---

<sup>16</sup> Tribun Batam, "Supir Taxi se-Batam Geruduk Batam Center"  
<http://batam.tribunnews.com/2012/07/31/supir-taxi-se-batam-geruduk-batam-center>, diunduh 09 Desember 2015.

- c. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM.35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum dan ;
- d. Surat Persetujuan Prinsip Kepala Dinas Perhubungan Kota Batam Nomor : 551.21/PHB-D/III/0892/2012 tanggal 19 Maret 2012 ;

Sedangkan pembatalan dan pencabutan Surat Keputusan Kepala Dinas

Perhubungan Kota Batam atas nama Walikota Batam Nomor :

KPTS.551.21/PHB-D/0893/III/2012, tanggal 19 Maret 2012 tentang Izin

Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Taksi hanya dengan

didasarkan pada :

- a. Surat Kepala Dinas Perhubungan Kota Batam Nomor : 551.21/PHB-D/396, tanggal 05 Maret 2014 perihal Hasil Pertemuan Pemerintah Kota Batam dengan Forum Pengemudi taksi; dan
- b. Surat Forum Komunikasi Pengemudi Taksi Pelabuhan Barelang (FKPTPB) dan Forum Peduli Nasib Taksi (FPNT) Nomor : 012-PHB/FKPTPB/III/2014, tanggal 07 Maret 2014 tentang Permohonan Revisi SK Izin Kuota Taksi PT. Blue Bird;

Bahwa dengan terbitnya Surat Keputusan Walikota Batam Nomor :

KPTS.551.21/PHB-D/124/III/2014 tentang Perubahan Izin Penyelenggaraan

Angkutan Orang Dengan Kendaraan Taksi yang merubah Izin penyelenggaraan

angkutan orang dengan kendaraan taksi dari 300 (tiga ratus) unit menjadi 75

(tujuh puluh lima) unit mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi PT. Blue Bird.

PT. Blue Bird yang sebelumnya telah memperoleh izin penyelenggaraan angkutan

orang dengan kendaraan taksi berdasarkan peraturan perundang-undangan tetapi

kemudian Pemerintah Kota Batam membatalkannya dengan berdasarkan hasil

pertemuan dan permohonan dari sejumlah forum taksi demi tercapainya

situasi/kondisi Kota Batam yang aman dan kondusif untuk kepentingan umum.



Prinsip kepastian hukum dan kepentingan umum merupakan asas yang harus dipenuhi dalam lahirnya suatu kebijakan karena berkaitan dengan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 17 (tujuh belas) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan<sup>17</sup>. Berdasarkan latar belakang tersebut diatas penulis tertarik untuk membahas **“TINJAUAN ATAS PENERAPAN ASAS KEPASTIAN HUKUM DAN ASAS KEPENTINGAN UMUM TERHADAP SURAT KEPUTUSAN WALIKOTA BATAM NOMOR : KPTS.551.21/PHB-D/124/III/2014 TENTANG PERUBAHAN IZIN PENYELENGGARAAN ANGKUTAN ORANG DENGAN KENDARAAN TAKSI”**.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut :

1. Apakah penerbitan Surat Keputusan Walikota Batam Nomor : KPTS.551.21/PHB-D/124/III/2014 tentang Perubahan Izin Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Taksi telah sesuai dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM.35 Tahun 2003

<sup>17</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, UUNo.30 tahun 2014, Ps. 1 angka 17.

tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum ?

2. Apakah dasar dalam penerbitan Surat Keputusan Walikota Batam Nomor : KPTS.551.21/PHB-D/124/III/2014 tentang Perubahan Izin Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Taksi telah berpedoman pada Asas Kepentingan Umum ?

### C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

#### a. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulis dalam menyusun proposal skripsi ini adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk dapat mengetahui dan memahami apakah penerbitan Surat Keputusan Walikota Batam Nomor : KPTS.551.21/PHB-D/124/III/2014 tentang Perubahan Izin Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Taksi telah sesuai dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM.35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum.

- 2) Untuk dapat mengetahui dan memahami apakah dasar dalam penerbitan Surat Keputusan Walikota Batam Nomor : KPTS.551.21/PHB-D/124/III/2014 tentang Perubahan Izin Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Taksi telah berpedoman pada Asas Kepentingan Umum.

**b. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah sebagai bahan pembelajaran bagi penulis dan masyarakat luas untuk dapat berpikir kritis tentang suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh badan/pejabat Tata Usaha Negara apakah telah sesuai dengan Asas Kepastian Hukum, Asas Kepentingan Umum maupun ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.