

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea keempat mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan negara. Salah satu bentuk pemenuhan kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara adalah pemerintah harus menyediakan pelayanan publik.

Kewajiban menyediakan pelayanan publik ini disebutkan pada Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”. Penjelasan lebih lanjut mengenai pelayanan publik dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 1 angka (1) yaitu 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.

Salah satu pelayanan publik yang mempunyai peran strategis dalam mendukung pembangunan dan integrasi nasional sebagai bagian dari upaya

memajukan kesejahteraan umum adalah jasa transportasi. Secara yuridis, jasa transportasi lebih dikenal dengan sebutan angkutan. Istilah angkutan dijelaskan didalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang berbunyi “Angkutan adalah perpindahan orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan Kendaraan di Ruang Lalu Lintas Jalan”.

Dalam rangka melancarkan penyelenggaraan pemerintah, Pejabat Pemerintahan berwenang mengeluarkan diskresi dalam bentuk peraturan kebijakan. Contohnya seperti peraturan kebijakan pembayaran secara non tunai yang diarahkan oleh Kementerian Dalam Negeri terkait Elektronifikasi Transaksi Pemerintah Daerah berdasarkan Surat Edaran Nomor 910/1866/SJ dan Nomor 910/1867/SJ tanggal 17 April 2017 tentang Implementasi Transaksi Nontunai masing-masing pada Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Menindak lanjuti peraturan kebijakan yang dikerluarkan Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Kota Padang mengeluarkan kebijakan penerapan pembayaran secara nontunai pada salah satu moda transportasi darat yang disediakan Pemerintah Kota Padang yaitu bus Trans Padang yang diatur didalam Peraturan Walikota Padang Nomor 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Tiket Elektronik Pada Angkutan Massal Trans Padang. Pasal 1 angka 6 Peraturan Walikota Padang Nomor 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Tiket Elektronik Pada Angkutan Massal Trans Padang menjelaskan Trans Padang adalah sistem angkutan massal

khusus berbasis jalan dengan sistem pembelian pelayanan (buy the service) di daerah dengan menggunakan bus pada trayek atau jalur yang telah ditetapkan.

Awalnya pembayaran jasa Trans Padang dilakukan secara tunai yaitu dengan cara membeli langsung karcis Trans Padang pada pramugara Trans Padang yang sedang bertugas, kemudian diganti secara nontunai menggunakan kartu Brizzi. Penggantian metode pembayaran jasa Trans Padang ini merupakan peraturan kebijakan yang dikeluarkan oleh Dinas Perhubungan Kota Padang untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah serta berdaya guna dan berhasil guna.

Sebelumnya Dinas Perhubungan Kota Padang telah menawarkan kerjasama kepada beberapa lembaga keuangan di Kota Padang yang mampu menyediakan layanan jasa nontunai. Namun hanya Bank Rakyat Indonesia (BRI) yang mampu menyediakan layanan jasa non tunai dengan kartu Brizzi. Brizzi hadir sebagai pengganti uang elektronik, untuk melakukan transaksi baik pembayaran dan pembelian di outlet-outlet berlogo khusus atau di penyedia barang dan jasa. Dikutip dari laman berita langgam.id bahwa Wali Kota Padang Mahyeldi Ansharullah mengatakan, penggunaan pembayaran dengan kartu Brizzi adalah program Dishub Kota Padang.<sup>1</sup> Selain itu, Pemko Padang juga didorong oleh KPK, BPK, dan Bank Indonesia untuk melaksanakan transaksi non tunai.

Penerapan peraturan kebijakan menggunakan Brizzi ini menimbulkan keluhan dari pengguna jasa Trans Padang. Sejak diberlakukannya peraturan

---

<sup>1</sup><https://langgam.id/repot-bayar-tunai-penumpang-bus-trans-padang-diwajibkan-beli-kartu-Brizzi/> diakses pada tanggal 16 Pebruari 2020 pukul 21.49 WIB.

kebijakan ini pada tanggal 17 Agustus 2019 pengguna jasa diharuskan melakukan transaksi dengan Brizzi dan mengeluhkan tidak tersedianya outlet pembelian Brizzi di setiap halte, sehingga pengguna jasa Trans Padang cukup kesulitan untuk memperoleh Brizzi. Kepala Unit Pelayanan Teknis (UPT) Trans Padang, Setia Budi mengatakan kartu Brizzi ini bisa dibeli di dua titik halte yaitu halte Imam Bonjol dan halte Basko Padang. Untuk melakukan *top up* hanya dapat dilakukan melalui ATM, EDC, *Internet Banking* dan *SMS/Mobile Banking* pada Bank Rakyat Indonesia (BRI).<sup>2</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Pasal 4 ayat (2), bahwa hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan. Maka dari itu, pengguna jasa Trans Padang seharusnya berhak memilih untuk menggunakan transaksi baik itu menggunakan Brizzi maupun menggunakan layanan nontunai yang disediakan selain Brizzi, bukan diwajibkan menggunakan Brizzi. Keadaan ini juga berpotensi menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan praktik monopoli yang diatur Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Selain itu didalam Peraturan Walikota Padang Nomor 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Tiket Elektronik Pada Angkutan Massal Trans Padang dan beberapa peraturan lain yang menyangkut bus Trans Padang,

---

<sup>2</sup><https://bri.co.id/Brizzi> diakses pada tanggal 3 Desember 2019 pukul 17.50 WIB.



tidak satupun pasal menyebutkan bahwa pengguna layanan jasa Trans Padang wajib menggunakan Brizzi.

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengamanatkan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara untuk memenuhi hak dalam kerangka pelayanan publik. Namun tujuan ini bertolak belakang dengan penerapan peraturan kebijakan yang dikeluarkan Dinas Perhubungan Kota Padang. Hal ini menyebabkan warga Kota Padang terkesan dihalang-halangi pemenuhan haknya dalam pelayanan publik bus Trans Padang dengan mewajibkan menggunakan Brizzi.

Peraturan kebijakan hanya bagian dari penyelenggaraan operasional dari alat kelengkapan negara dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sehingga instansi pemerintahan dan pembuat peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Menurut P.J.P. Tak hal ini berarti peraturan kebijakan itu tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang yang mengikat secara umum tetapi dilekatkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terkait dengan pelaksanaan kewenangannya.<sup>3</sup> Dapat disimpulkan bahwa peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah menyebutkan syarat dan ruang lingkup dikeluarkannya peraturan kebijakan. Berdasarkan pasal-pasal diatas, situasi dan kondisi Kota

---

<sup>3</sup>Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 184.

Padang saat ini khususnya dalam penyelenggaraan pembayaran jasa Trans Padang tidak dalam keadaan harus mengeluarkan peraturan kebijakan mengenai penggunaan Brizzi (keadaan stagnasi pemerintahan).

Pada dasarnya peraturan kebijakan ini hanyalah sebuah gerakan atau program dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat seperti kewajiban yang harus dilaksanakan. Sehingga pelaksanaan gerakan ini tidak dapat dipaksakan. Dalam hal ini Dinas Perhubungan Kota Padang dapat dikategorikan telah melakukan maladministrasi karena bertindak melampaui kewenangannya dalam menerapkan peraturan kebijakan sistem pembayaran nontunai. Menurut Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan mengkaji mengenai keabsahan peraturan kebijakan pembayaran nontunai pada bus Trans Padang dalam tulisan yang berjudul:

**“ASPEK HUKUM PENGGUNAAN *E-MONEY* BRIZZI DALAM PEMBAYARAN JASA BUS TRANS PADANG”**

## B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang diatas, maka terdapat beberapa rumusan masalah dalam penelitian ini. Rumusan masalah tersebut yakni,

1. Apakah peraturan kebijakan penggunaan *e-money* Brizzi dalam pembayaran jasa bus Trans Padang sesuai dengan peraturan perundang-undangan?
2. Apa permasalahan yang dialami pada pelaksanaan penggunaan *e-money* Brizzi dalam pembayaran jasa bus Trans Padang?
3. Apa upaya Pemerintah Kota Padang untuk meningkatkan penggunaan *e-money* Brizzi dalam pembayaran jasa bus Trans Padang?

## C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian ini yakni,

1. Untuk mengetahui peraturan kebijakan penggunaan *e-money* Brizzi dalam pembayaran jasa bus Trans Padang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui permasalahan yang dialami pada pelaksanaan penggunaan *e-money* Brizzi dalam pembayaran jasa bus Trans Padang.
3. Untuk mengetahui upaya Pemerintah Kota Padang untuk meningkatkan penggunaan *e-money* Brizzi dalam pembayaran jasa bus Trans Padang.

## D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian umumnya dibagi menjadi dua kategori, yakni teoritis/akademik dan praktis/fragmatis.<sup>4</sup>

### 1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan keilmuan serta melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya tulis ilmiah berupa skripsi.
- b. Untuk dapat mengembangkan ilmu pengetahuan terutama berkenaan dengan Hukum Administrasi Negara yaitu berkenaan dengan Aspek Hukum Penggunaan *E-Money* Brizzi dalam Pembayaran Jasa Trans Padang.

### 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai bahan masukan yang bersifat konstruktif akademis bagi pendukung kepentingan terkait dengan aspek hukum penggunaan *e-money* Brizzi dalam pembayaran jasa transportasi bus Trans Padang.

## E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu; sistematis adalah berdasarkan suatu sistem,

---

<sup>4</sup>Widodo, *Metodologi Penelitian Populer & Praktis*, Raja Grafindo, Jakarta, 2017, hlm. 37.



sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.<sup>5</sup>Penelitian yang dimaksud adalah aspek hukum penggunaan *e-money* Brizzi dalam pembayaran jasa bus Trans Padang.

Dalam penelitian ini metode yang penulis gunakan adalah sebagai berikut:

#### 1. Pendekatan Masalah

Penulis menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif. Sesuai dengan pengertian penelitian yuridis normatif yang dirumuskan oleh Soerjono dan Sri Mamudji, yang diteliti adalah ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan<sup>6</sup> yang mengatur tentang aspek hukum penggunaan *e-money* Brizzi dalam pembayaran jasa bus Trans Padang dalam Hukum Administrasi Negara.

#### 2. Sifat Penelitian

Sifat yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif dilakukan untuk memperoleh informasi mengenai keadaan saat ini.<sup>7</sup> Penelitian deskriptif pada penelitian ini diartikan sebagai suatu penelitian yang berusaha mendeskripsikan aspek hukum penggunaan *e-money* Brizzi dalam pembayaran jasa Trans Padang secara sistematis sesuai dengan apa adanya.

---

<sup>5</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2006, hlm. 42.

<sup>6</sup>*Ibid.* hlm. 30.

<sup>7</sup>Nyoman Dantes, *Metode Penelitian*, C. V Andi Offset, Yogyakarta, 2012, hlm. 51.

### 3. Sumber dan Jenis Data

Jenis data yang penulis gunakan adalah data primer dan sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama.<sup>8</sup> Data primer yang peneliti gunakan adalah hasil pengamatan atau observasi dari operasional penggunaan Brizzi pada Trans Padang dan data ini sebagai data pendukung. Sedangkan data sekunder yaitu data yang sudah ada dan terolah, dengan kata lain data tersebut telah ada, baik dalam literatur, perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian dan sumber-sumber tertulis lainnya.<sup>9</sup> Antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya.<sup>10</sup> Adapun bahan-bahan hukum yang digunakan dalam memperoleh data-data berupa:

#### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat.<sup>11</sup> Bahan ini diperoleh dengan mempelajari peraturan perundang-undangan atau peraturan lainnya yang berhubungan dengan masalah ini, seperti:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

---

<sup>8</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 30.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hlm. 29.

<sup>10</sup> Nyoman Dantes, *op. cit.*

<sup>11</sup> *Ibid.* hlm. 31.

- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.
- 4) Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- 5) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- 6) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- 7) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
- 8) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Mata Uang.
- 9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 Tentang Angkutan Jalan.
- 11) Peraturan Bank Indonesia Nomor 20/6/PBI/2016 Tentang Uang Elektronik.
- 12) Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/12/PBI/2017 Tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial.
- 13) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 13/POJK.02/2018 Tentang Inovasi Keuangan Digital Disektor Jasa Keuangan.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,<sup>12</sup> seperti:

- 1) Buku-buku yang berkaitan dengan hukum administrasi negara, transportasi, kebijakan serta buku-buku penunjang lainnya.
- 2) Jurnal-jurnal hukum.
- 3) Makalah-makalah serta tulisan-tulisan hukum lainnya.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,<sup>13</sup> seperti kamus umum, kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, website resmi dan sebagainya.

Penelitian kepustakaan ini dilakukan di:

- a. Perpustakaan Universitas Andalas.
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- c. Buku milik pribadi penulis.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan penulis adalah berupa studi dokumen. Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder berupa buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum.<sup>14</sup> Disamping itu juga, kamus-kamus hukum, dan

---

<sup>12</sup>*Ibid.* hlm. 32.

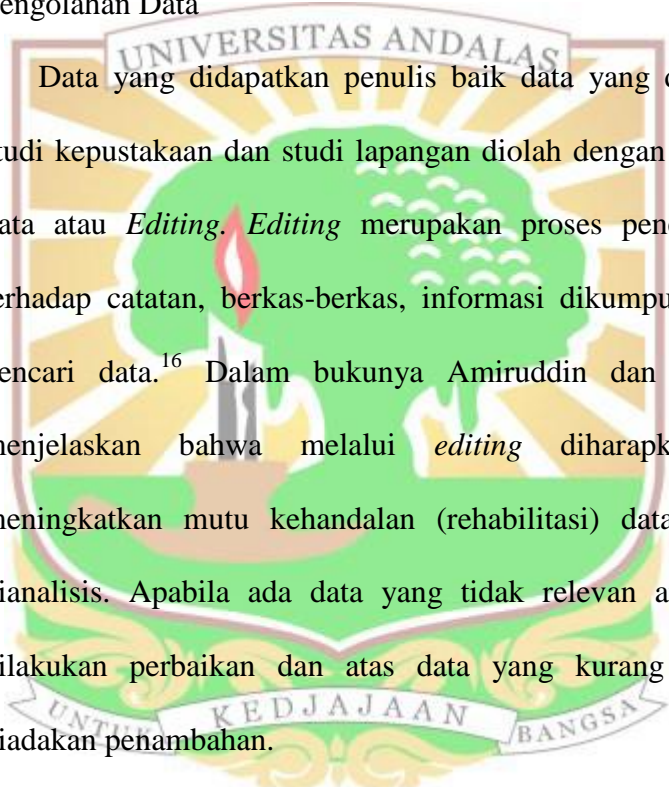
<sup>13</sup>*Ibid.*

<sup>14</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2005, hlm. 195-196.

komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>15</sup> Dalam studi dokumen peneliti lebih banyak menggunakan buku mengenai peraturan kebijakan, transportasi, dan ilmu administrasi serta kamus hukum yang berkaitan mengenai aspek hukum penggunaan *e-money* Brizzi sebagai alat pembayaran bus Trans Padang.

## 5. Pengolahan dan Analisa Data

### a. Pengolahan Data



Data yang didapatkan penulis baik data yang didapatkan dari studi kepustakaan dan studi lapangan diolah dengan metode seleksi data atau *Editing*. *Editing* merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh para pencari data.<sup>16</sup> Dalam bukunya Amiruddin dan Zainal Asikin menjelaskan bahwa melalui *editing* diharapkan dapat meningkatkan mutu kehandalan (rehabilitasi) data yang hendak dianalisis. Apabila ada data yang tidak relevan atau salah akan dilakukan perbaikan dan atas data yang kurang lengkap akan diadakan penambahan.

### b. Analisis Data

Data yang terkumpul dalam penelitian ini, data kepustakaan akan dianalisis dengan menggunakan analisis data yuridis kualitatif atau kualitatif normatif yang dipaparkan secara deskriptif yuridis. Disebut normatif, karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan

---

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>16</sup>*Ibid.* hlm. 168-169.



perundang-undangan yang ada sebagai hukum positif, sedangkan disebut kualitatif, karena data yang diperoleh disusun secara sistematis untuk selanjutnya di analisis dengan uraian kalimat, sehingga tidak mempergunakan rumus ataupun angka-angka.

