

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Pemerintah Daerah merupakan pihak yang menjalankan roda perekonomian, pembangunan, dan pelayanan masyarakat yang dituntut untuk dapat melaksanakan pemerintahan secara transparan dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan keuangan agar tercipta pemerintahan yang bersih. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara.<sup>1</sup>

Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut “Pemda”) diatur berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 2 adalah sebagai berikut:

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi titik awal dimulainya otonomi daerah. Kedua undang-undang ini mengatur tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan:

“Pemerintahan dilaksanakan berdasarkan atas asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan, maka dalam rangka desentralisasi dibentuk dan disusun Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kota sebagai Daerah Otonomi”.

---

<sup>1</sup> Penjelasan umum, *Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 6 berbunyi:

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia”.

Adanya otonomi menjadikan Pemda dapat membuat Peraturan Daerah (selanjutnya disebut dengan “Perda”) sesuai kewenangannya.

Menurut Philipus M. Hadjon, mengemukakan penjelasan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan apa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Pada dasarnya Pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang, tetapi atas dasar “*Freis Ermessen*” dapat melakukan perbuatan lainnya meskipun belum diatur secara tegas oleh undang-undang.<sup>2</sup>

Tujuan otonomi daerah secara umum adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan daya saing daerah.  
Dengan tujuan untuk meningkatkan daya saing daerah, diharapkan dapat dilaksanakan secara maksimal dengan mempertimbangkan berbagai aspek, diantaranya yaitu bentuk keanekaragaman dan kekhususan daerah tersebut sehingga menegakkan semboyan berbeda-beda tetap satu jua (Bhinneka Tunggal Ika).
2. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat.  
Diharapkan dengan adanya sistem otonomi daerah pelayanan umum lembaga pemerintah di setiap daerah dapat maksimal. Pelayanan umum yang maksimal tentu akan menjadikan masyarakat merasakan manfaat langsung dari otonomi daerah.
3. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.  
Dengan adanya pelayanan yang memadai, diharapkan kesejahteraan masyarakat dapat meningkat secara signifikan. Tingkat kesejahteraan masyarakat dapat menunjukkan hasil dari daerah otonom yang dipergunakan dengan bijak, tepat sasaran, dan tidak disalahgunakan.

Adapun tujuan lainnya yaitu :

1. Untuk keadilan nasional.
2. Pemerataan wilayah daerah.
3. Meningkatkan peran serta masyarakat.
4. Mendorong pemberdayaan masyarakat.
5. Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas.
6. Mengembangkan peran dan fungsi DPRD.
7. Mengembangkan kehidupan yang berdemokrasi.

---

<sup>2</sup> Philipus. M. Hadjon., et.all., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yuridika, Surabaya, 2002, hlm. 8.

8. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan NKRI.

Terkait dengan tujuan tersebut diatas yaitu kepentingan masyarakat, maka pada hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut dengan "PTUN") yang adalah hukum formil dan berfungsi untuk mempertahankan hukum materiil. Antara hukum materiil dan hukum formil mempunyai keterkaitan erat dan saling tergantung satu sama lain sudah tidak bisa dipisahkan, karena tanpa hukum materiil akan lumpuh, sebab tidak mengetahui yang akan dijelmakan/diwujudkan dan sebaliknya tanpa hukum formal maka akan menjadi liar (tidak ada aturannya) sebab tidak ada batas-batas yang jelas dalam menjalankan wewenangnya sehingga tidak menjamin adanya kesejahteraan masyarakat.

Hal ini sesuai dengan penjelasan Undang-Undang PTUN yang menyatakan bahwa tujuan PTUN adalah tidak semata-mata memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan tetapi sekaligus memberikan perlindungan pada hak-hak masyarakat. Penjelasan tersebut sesuai dengan ketentuan yang termuat pada Pasal 1 angka 5 dimana dalam Administrasi Negara Pemerintah banyak mengurus hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat.

Menurut Undang-Undang PTUN penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara meliputi:

1. Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif ( banding administratif ataupun kebereratan), apabila peraturan perundang-undangan yang bersangkutan menentukan bahwa suatu sengketa Tata Usaha Negara harus diselesaikan dulu melalui upaya administratif. Gugatan di PTUN hanya dapat dilakukan apabila upaya administratif yang tersedia telah dilakukan.
2. Penyelesaian melalui PTUN yaitu melalui gugatan di PTUN, banding di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut dengan "PTTUN") dan kasasi di Mahkamah Agung (selanjutnya disebut dengan "MA").

Oleh karenanya PTUN bertujuan untuk memelihara hubungan yang serasi, seimbang dan selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dengan masyarakat. Menciptakan aparatur Negara yang efisien, bersih dan berwibawa serta dalam setiap tindakannya senan tiasa berdasarkan hukum (Asas Legalitas) sebagai wadah untuk menyelesaikan sengketa yang timbul antara Pejabat atau Badan Tata

Usaha Negara dengan masyarakat dan wadah membersihkan pegawai dan mengayomi refresif.

Dengan demikian untuk menyelesaikan sengketa antara pihak penggugat dan tergugat diperlukan adanya PTUN yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan penganyoman dan perlindungan kepada masyarakat (masyarakat sebagai penggugat), khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat.

Adanya pengujian terhadap Perda yang dilakukan oleh Pemerintah tidak sepenuhnya diterima baik oleh daerah-daerah, pada kenyataannya banyak daerah yang merasa keberatan jika peraturan daerah yang telah dibuat dengan susah payah, membutuhkan biaya yang banyak dan waktu yang lama dan melibatkan wakil rakyat pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut dengan “DPRD”) pada akhirnya dibatalkan oleh Gubernur, sehingga mereka berpendapat Perda yang sudah disahkan dan dibuat dengan cara yang benar untuk kepentingan rakyat, tidak begitu saja dapat dibatalkan dan seandainya dibatalkan pun harus melalui prosedur hukum yang sesuai dengan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yaitu:

*“Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”.*

Berdasarkan uraian diatas kedudukan Peraturan Perundang-undangan diatur pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yaitu:

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Mahkamah Agung Republik Indonesia melakukan *judicial review* terhadap Perda yang dinilai bermasalah untuk membuktikan apakah Perda itu bertentangan dengan undang-undang. Peraturan daerah Kabupaten atau Kota dapat dibatalkan melalui *executive review* sesuai pada Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (8) UU Pemda.

Namun Pasal 251 ayat (2) dan (8) tersebut dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, sehingga keluarlah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 pada tanggal 14 Juni 2017, dalam amar putusannya juga dilihat berdasarkan putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 pada tanggal 5 april 2017 tersebut menyatakan:

“Berdasarkan uraian diatas Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU Pemda sepanjang mengenai Perda Kabupaten/Kota bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana didalilkan. Demikian juga dengan Pasal 251 ayat (8) UU Pemda yang mengatur mekanisme pengajuan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU Pemda yang oleh Mahkamah telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Sehingga Pasal 251 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sepanjang mengenai Perda Kabupaten/Kota juga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945...”

Bupati dan DPRD Lampung Tengah membuat dan menyusun Peraturan Nomor 4 Tahun 2014 tentang Usaha Ketenagalistrikan. Pada tanggal 13 Juni 2016 Gubernur Lampung membatalkan Perda tersebut karena bertentangan dengan Pasal 14 dan Lampiran UU Pemda, sebagaimana yang dituangkan melalui Surat Keputusan Gubernur No.G/369/B.III/HK/2016 tentang Pembatalan Perda Lampung Tengah No.4 Tahun 2014.

Dalam hal ini apabila masyarakat Lampung Tengah merasa dirugikan dan ingin menempuh pembatalan Surat Keputusan Gubernur tersebut maka apakah prosedur pembatalan dapat ditempuh melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut dengan “PTUN”).

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisis permasalahan tersebut, ke dalam bentuk skripsi berjudul **“Analisis Pembatalan Surat Keputusan Gubernur Lampung Tengah Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Usaha Ketenagalistrikan Nomor G/369/B.III/HK/2016 Ke Pengadilan Tata Usaha Negara”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Untuk mempermudah dan memperjelas pembahasan masalah yang akan dikaji oleh penulis, maka perlu diadakan perumusan masalah yang akan dijelaskan dan dibahas. Adapun perumusan masalah yang akan penulis rumuskan dalam penelitian ini adalah “Apakah Surat Keputusan Gubernur No. G/369/H.III/2016 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Lampung Tengah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Usaha Ketenagalistrikan tersebut dapat diajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara?”

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Merupakan suatu kelaziman apabila setiap kegiatan ilmiah pasti mempunyai tujuan, demikian juga dengan penelitian yang akan penulis lakukan. Adapun tujuan penelitian ini adalah:

### **1.3.1. Tujuan Akademis**

Untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Surabaya

### **1.3.2. Tujuan Praktis**

1. Untuk mengetahui dan memahami tentang pembatalan surat keputusan Gubernur Lampung.
2. Untuk mengetahui dan memahami upaya hukum tentang pembatalan surat keputusan Gubernur Lampung.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

- a. Memberikan masukan kepada Pemerintah sebagai bahan masukan agar tidak terjadi kerancuan bagi masyarakat ataupun praktisi hukum tentang kedudukan ketetapan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- b. Memberikan sumbangan pemikiran pada hukum Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memberi putusan terkait pembatalan suatu keputusan dari pejabat yang berwenang.

## 1.5. Metode Penelitian

### 1.5.1. Tipe penelitian

Tipe Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif atau disebut juga penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam perundang-undangan. Penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan.<sup>3</sup>

### 1.5.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan untuk menganalisis masalah ini adalah *Statute Approach* dan *Conceptual Approach*. *Statute Approach* dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>4</sup> Selanjutnya dianalisis dengan interpretasi undang-undang yang didukung oleh konsep relevan. Perundang-undangan yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah undang-undang tersebut sebagai objek isu dan sebagai dasar pijakan untuk memberikan argumentasi atas isu hukum yang diteliti. Selanjutnya adalah *Conceptual Approach*, yaitu pendekatan yang mengacu pada definisi konsep serta pendapat atau argumentasi para ahli hukum. Pelaksanaan penelitian ini adalah suatu penelitian yang akan mengkaji dan menganalisis mengenai pengujian pembatalan Surat Keputusan Gubernur Lampung. Bentuk penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan jalan melakukan penelusuran dokumen yang berkaitan dengan fokus masalah yang diteliti.<sup>5</sup>

### 1.5.3. Bahan Hukum

Sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari 2 yaitu:

Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat, berupa peraturan perundang-undangan, dalam hal ini yakni:

- a. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4282.

---

<sup>3</sup> Burhan Ashhofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Karya, Jakarta, 2007, hlm.10.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm.99.

<sup>5</sup> Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Preneda Media Grup, Jakarta, 2001, hlm.91.

- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
- c. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Usaha Ketenagalistrikan, Kab.Lampung Tengah, Lembaran Daerah Kabupaten Lampung Tengah Tahun 2014 Nomor 4.
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679.
- e. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 5601.

Bahan hukum sekunder yaitu, bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, karena bersifat menjelaskan, yang dapat menganalisa dan memahami bahan hukum primer, yang berupa doktrin-doktrin, pendapat para sarjana, kamus, ensiklopedia, jurnal, surat kabar, dan sebagainya.<sup>6</sup>

#### 1.5.4. Langkah Penelitian

##### 1.5.4.1. Langkah Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum adalah serangkaian usaha untuk memperoleh data dengan jelas membaca, menelaah, mengklarifikasi, mengidentifikasi, dan dilakukan pemahaman terhadap bahan-bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan serta buku-buku literatur yang ada relevansinya dengan permasalahan penelitian. Hasil dari kegiatan tersebut kemudian dibuat ringkasan secara sistematis sebagai inti sari hasil pengkajian studi dokumen. Tujuan dari teknik dokumentasi ini adalah untuk mencari konsepsi, teori, pendapat, penemuan yang berhubungan dengan permasalahan.

##### 1.5.4.2. Langkah Analisa Hukum

Tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif sehingga metode yang digunakan adalah metode deduksi, yang berarti berawal dari hal yang bersifat umum. Dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan, doktrin, serta teori-teori dalam literatur. Kemudian bahan-

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm.145.

bahan hukum tersebut diterapkan pada rumusan masalah untuk memperoleh jawaban yang bersifat khusus. Dalam penelitian ini menggunakan penafsiran otentik adalah penafsiran pasti terhadap suatu arti kata yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri. Pengertian dari penafsiran sistematis adalah penafsiran dengan cara melihat atau memperhatikan susunan pasal atau undang-undang lain yang berhubungan dengan masalah yang sama.

### **1.6. Pertanggungjawaban Sistematika**

Pertanggungjawaban sistematika dari penulisan ini terdiri dari 4 (empat) bab dan setiap bab dibagi menjadi beberapa sub bab. Adapun keempat bab tersebut sebagai berikut:

**BAB I : Pendahuluan**, bab ini merupakan langkah awal dari penulisan penelitian yang dimulai dari latar belakang Permasalahan, Tujuan Penulisan, Manfaat Penulisan, Metode Penelitian, Keaslian Penulisan, dan, Sistematika Penulisan Universitas Pelita Harapan Surabaya.

**BAB II : KTUN dan Prosedur pembatalan KTUN di Pengadilan Tata Usaha Negara**, bab ini terdiri dari 2 sub-bab. Pada sub-bab 2.1 akan membahas tentang Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara. Sedangkan pada sub-bab 2.2 akan membahas tentang Prosedur Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

**BAB III : Analisis Tentang Pembatalan Surat Keputusan Gubernur Lampung Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Usaha Ketenagalistrikan Nomor : G/369/B.III/HK/2016 ke PTUN**, bab ini terdiri dari 2 sub-bab. Pada sub-bab 3.1 Kronologi Kasus Surat Keputusan Gubernur Lampung. Sedangkan pada sub-bab 3.2 Analisis Kasus tentang Pembatalan Surat Keputusan Gubernur Lampung Tengah tentang Peraturan Daerah

Nomor 4 Tahun 2014 tentang Usaha Ketenagalistrikan Nomor G/369/B.III/HK/2016 Yang Digugat Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

BAB IV : **Penutup**, bab ini terdiri dari atas kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban singkat dan ringkas atas analisa terhadap permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini. Saran merupakan rekomendasi atau prespektif mengingat hukum merupakan ilmu yang berdiri sendiri.