

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum, di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menegaskan pernyataan konsep Negara Hukum yang tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 “Negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>1</sup> oleh karena itu terjaminnya kepastian hukum haruslah menjadi jaminan dalam penyelenggaraan segala urusan yang berkaitan dengan kenegaraan.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah diatur mengenai pelayanan administrasi guna menciptakan pelayanan yang efektif dan efisien. Hal ini berkaitan untuk menciptakan pelayanan administrasi sesuai dengan *good governance*.<sup>2</sup> dalam pemerintahan, Pelayan Administrasi Negara dikenal dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau kini disebut sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014.

Untuk menjalankan roda pemerintahan, maka pemerintah sebagai penyelenggara Negara yang menjalankan fungsi pelayanan publik harus mengoptimalkan peran mereka dalam rangka menciptakan *good governance*, Tugas utama penyelenggara Negara melaksanakan pekerjaan sesuai jabatan

---

<sup>1</sup> UUD 1945 Pasal 1 ayat 3

<sup>2</sup> <https://e-jurnal.lppmunsera.org> Dewi Tri Wahyuni fuqoha, *Efektifitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, vol. 3, No. 2, Januari-April. 2013

yang dipegang oleh pemangku jabatan, oleh karenanya kualitas dari pelayanan publik terletak pada kinerja, kewenangan dan tanggung jawab dari pemangku jabatan tersebut. Di Indonesia pelayanan publik dalam rangka penyelenggaraan Negara, dirasa masih kurang efektif dan efisien. Efisiensi dan efektifitas dalam pelayanan publik dapat tercipta dengan prosedur yang sederhana dan mengacu pada tugas dan fungsi dari para penyelenggara Negara.

Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki kewajiban untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan.<sup>3</sup> Dalam penyelenggaraan pemerintahan, semua jabatan terstruktur guna memenuhi tugas dan fungsi dari setiap pejabat penyelenggaraan pemerintahan. Dalam beberapa kondisi baik sosial, politik dan hukum para penyelenggara atau aparatur Negara sering terganjal permasalahan, sehingga mengakibatkan kekosongan Jabatan.

Kekosongan jabatan yang diakibatkan tidak adanya pemangku jabatan yang melaksanakan tugas dan fungsi dari jabatan yang mengikatnya, mengakibatkan tidak berfungsinya tugas yang seharusnya dikerjakan dalam

---

<sup>3</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

rangka penyelenggaraan pemerintahan maupun pelayanan publik terhadap masyarakat. Kondisi ini dapat berpengaruh buruk terhadap kinerja pemerintahan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan yang baik, guna menciptakan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh pejabat struktural meninggalkan tugas dan fungsi yang melekat pada jabatan tersebut. sehingga penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan efektif sesuai dengan tujuannya. Kekosongan jabatan yang disebabkan oleh tidak adanya pejabat yang menjalankan tugas dan fungsi, karena tugas dan tanggungjawabnya berakhir dalam struktur pemerintahan mengakibatkan berkurangnya kinerja pemerintahan dalam pelayanan publik maupun penyelenggaraan pemerintahan.<sup>4</sup>

Dengan kondisi tersebut, maka pemerintah harus mencari solusi guna memecahkan permasalahan mengenai kekosongan jabatan. Untuk mengantisipasi tidak berjalannya pelayanan publik maupun penyelenggaraan Negara, maka harus ada aparatur Negara yang menjalankan tugas dan fungsi dari jabatan yang ditinggalkan oleh pemangku jabatan. Pengisian kekosongan jabatan dapat dilakukan dengan mengisi pejabat publik tertentu dengan aparatur Negara yang ada. Jabatan tersebut bisa diberikan sesuai aturan atau undang-undang yang ada agar layanan pemerintahan tetap berjalan. Pengisian kekosongan jabatan dapat dilakukan dengan

---

<sup>4</sup> <https://e-jurnal.lppmunsera.org> Dewi Tri Wahyuni fuqoha, *Efektifitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, vol. 3, No. 2, Januari-April. 2013

penunjukkan atau pelimpahan sesuai dengan kebutuhan dan aturan perundang-undangan. sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku, maka pengisi jabatan yang kosong oleh pejabat publik lainnya dapat berupa Pejabat Pelaksana Tugas Harian (Plh) dan Pelaksana Tugas (Plt)

Berdasarkan alasan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, Penulis tertarik untuk melakukan penelitian guna penyusunan skripsi dengan judul :” **Kedudukan Pelaksana Tugas (PLT) dan Pelaksana Harian (PLH) Dalam Melaksanakan Tugas Pemerintahan Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara**”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimanakah Kewenangan Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian dalam melaksanakan tugas sebagai Penyelenggara Pemerintahan?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kewenangan Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian dalam melaksanakan tugas sebagai Penyelenggara Pemerintahan.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya tentang kewenangan Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian dalam melaksanakan tugas sebagai Penyelenggara Pemerintahan.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan masukan serta solusi yang objektif dalam rangka memahami kewenangan pelaksana tugas dan pelaksana harian sebagai penyelenggara pemerintahan.

### **1.5 Metode Penelitian**

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penelitian harus menggunakan metode yang tepat, karena hal tersebut merupakan pedoman dalam rangka melakukan analisis terhadap data hasil penelitian. Berikut ini beberapa metode yang dipergunakan dalam penelitian ini:

#### **1.5.1 Pendekatan Masalah**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>5</sup> Dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010. hlm.93

<sup>6</sup>Ibid, hlm.137

yang dihadapi.<sup>6</sup> Pendekatan tersebut dimaksud untuk menjawab pokok-pokok permasalahan terkait dengan kedudukan pelaksana tugas dan pelaksana harian dalam sistem pemerintahan berdasarkan Undang-undang No.5 Tahun 2014.

### **1.5.2 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.<sup>7</sup>

### **1.5.3 Sumber Data**

1. Data Primer adalah data lapangan yang diperoleh melalui observasi maupun interview secara langsung maupun tidak langsung dengan para pihak yang bersangkutan.
2. Data sekunder adalah data pendukung yang diperoleh secara tidak langsung baik dari dokumen-dokumen yang ada. Disamping itu data skunder juga diperoleh dari studi literatur, peraturan perundang-undangan, jurnal-jurnal hukum yang relevan dan

---

<sup>7</sup> Ibid, hlm. 194

menunjang dalam penulisan skripsi ini. Dalam penelitian ini mengacu pada data sekunder yang terdiri dari.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat,<sup>8</sup> antara lain: Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.20-3/99 Tanggal 5 Februari 2016 Tentang Kewenangan Pelaksana Harian Dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 061/2911/SJ Tahun 2016 Tentang Tindak Lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa literature-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar dan lain sebagainya.<sup>9</sup>
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan

---

<sup>8</sup> Bambang Sunggono, 2002, Metodologi Penelitian Hukum, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.116

<sup>9</sup> Ibid, hlm.137

sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), internet, media massa, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.

#### **1.5.4 Teknik Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh bahan hukum yang baik serta prosedur pengumpulan dan pengolahan data yang benar, pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mencatat dan membaca setiap dokumen-dokumen dan informasi mengenai kewenangan pelaksana tugas dan pelaksana harian dalam melaksanakan tugas pemerintahan berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Disamping itu juga penelitian dilakukan melalui meneliti buku-buku literatur untuk mendapatkan landasan teoritis pendapat para ahli.

#### **1.5.5 Teknis Analisis Data**

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif, sehubungan dengan hal itu maka bahan hukum yang telah diperoleh akan dilakukan analisis secara kualitatif, oleh karena itu dalam penelitian ini tidak akan ditarik kesimpulan secara umum, sehingga gambaran yang diperoleh dari penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif. Analisis data secara deskriptif kualitatif adalah “upaya untuk memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan yang berdasarkan atas suatu perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam suatu penulisan, kemudian menyusunnya secara logis dan sistematis.”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ibid, hlm. 117

Langkah langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a. mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- b. pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum;
- c. melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d. menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.