

# EFEKTIVITAS JABATAN PEJABAT PELAKSANA TUGAS (PLT.) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Oleh :

Dewi Triwahyuni

Fuqoha

Dosen Universitas Komputer Indonesia Bandung

## ABSTRACT

*In the government as an organization, it can not be separated from the Position, Position stakeholders and officials. To be able a good government system, each position as well as position holders in order to carry out its duties and functions in accordance with his position. So that all the planning, implementation and results in accordance with the objectives of the government. The empty position may create an unstable condition in the administration of government, therefore, the position must be filled by other officials, such as the replacement of public officials temporary. In Indonesian law the public officials temporary replacement is also called, executing the task (Plt. Pelaksana Tugas) or daily executor (Plh. Pelaksana Harian).*

*Filling public positions temporary judged to be unable to government be effectively and efficiently. Because in some cases there is a weaknes (such as the power and authority) and resulted in double positions for officials. So the replacement officials temporary, such as executing tasks (Plt. Pelaksana Tugas) is not appropriate method to create a system of good governance.*

**Keyword :** *The effectiveness, the Positions, the replacement officials.*

## A. PENDAHULUAN

Dalam sistem sistem ketatanegaraan Indonesia telah diatur mengenai pelayanan administrasi guna menciptakan pelayanan yang efektif dan efisien. Hal ini berkaitan untuk menciptakan pelayanan sesuai dengan *good governance*<sup>1</sup> dalam pemerintahan. Pelayan administrasi Negara dikenal dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau kini disebut sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) sesuai dengan Undang-Undang No. 5 tahun 2014.

Untuk menjalankan roda pemerintahan, maka pemerintah sebagai penyelenggara Negara atau pelayan publik harus mengoptimalkan peran mereka dalam rangka menciptakan *good governance*. Sebagai penyelenggara Negara salah satu tugasnya adalah melaksanakan pekerjaan sesuai Jabatan yang dipegang oleh pemangku Jabatan. Karena kualitas dari pelayanan publik terletak pada kinerja, kewenangan dan tanggungjawab dari pemangku Jabatan tersebut.

Di Indonesia pelayanan publik dalam rangka penyelenggaraan Negara, dirasa masih kurang dari kata memuaskan. Efisiensi dan efektifitas terhadap pelayanan publik tidak tercipta karena terlalu rumit dan cenderung mengesampingkan tugas dan fungsi dari para penyelenggara Negara. Penyelenggara Negara baik dari jajaran struktural dari bawah ke atas maupun dari atas ke bawah, dari pejabat sampai pegawai tidak melaksanakan tugas dan fungsi dengan baik.

Menjadi penyelenggara Negara haruslah profesional sesuai dengan bidang keahliannya serta tugas pokok dan fungsi yang harus dijalankannya. Karena hal tersebut akan menunjang pelayanan dalam proses penyelenggaraan Negara yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, semua Jabatan terstruktur guna memenuhi tugas dan fungsi dari setiap pejabat penyelenggaraan pemerintahan.

<sup>1</sup>Penyelenggaraan pemerintah yang memiliki tanggungjawab serta efektif, menjaga interaksi yang baik dan teratur antara pejabat-pejabat publik, swasta maupun masyarakat

Dengan struktur pemerintahan yang baik, maka akan tercipta pelayanan yang efektif dan efisien sesuai dengan tugas dan fungsi yang diemban oleh pemangku Jabatan. 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 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 jelas meninggalkan tugas dan fungsi yang melekat pada Jabatan tersebut. Sehingga penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan efektif sesuai dengan tujuannya.

Kondisi terkini yang terjadi adalah banyaknya kekosongan Jabatan yang mengakibatkan berkurangnya kinerja pemerintahan dalam pelayanan publik maupun penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini diakibatkan banyaknya pejabat yang tersandung permasalahan sosial, politik maupun hukum yang mengakibatkan pemangku Jabatan tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pejabat publik. Kekosongan Jabatan juga diakibatkan tidak adanya pejabat yang menjalankan tugas dan fungsi, karena tugas dan tanggungjawabnya berakhir dalam struktur pemerintahan.

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 penyelenggaraan Negara tetap berjalan.

Pengisian kekosongan Jabatan dapat dilakukan dengan penunjukan 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 Publik (Pj.), Pelaksana Tugas Harian (Plh.) dan Pelaksana Tugas (Plt.).

Dengan adanya pengangkatan pejabat pengganti untuk menjalankan roda pemerintahan yang ditinggalkan baik karena masalah politik maupun hukum, tentunya akan menimbulkan permasalahan dalam hal penyelenggaraan Negara. Karena dalam hal pelaksanaan pelayanan publik oleh pejabat yang dilakukan sementara, bisa tidak sejalan dengan kebijakan yang sudah dibuat.

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, para pejabat publik pengganti sementara tidak dapat menjalankan tugas jabatannya dengan efektif. Hal itu disebabkan dua hal, pertama bagi pejabat publik pengganti non-struktural, pejabat pengganti sementara tidak memiliki kewenangan seperti pejabat definitifnya. Kedua, bagi pejabat struktural, Jabatan pengganti dapat mengakibatkan si pemangku Jabatan pengganti memiliki dua tugas dan fungsi, pertama tugas sesuai Jabatan definitifnya dan kedua Jabatan pengganti yang ditujukan kepadanya.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, permasalahan mengenai Jabatan publik pengganti sementara menunjukkan ketidakefektifan dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam praktek penyelenggaraan Negara, diharapkan para penyelenggara publik dapat bekerja secara maksimal secara efektif dan efisien. Untuk mencapai tujuan tersebut harus ditunjang dengan kinerja pejabat Negara secara optimal tanpa adanya

halangan ataupun beban yang membatasi para pejabat dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

## B. RUMUSAN MASALAH

Dari gambaran umum mengenai penyelenggaraan Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia diatas maka dirumuskan masalah mengenai, bagaimanakah Efektifitas Jabatan Pelaksana Tugas (Plt.) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan?

## C. KERANGKA TEORI

### 1. Efektifitas

Efektifitas sering diasumsikan sebagai suatu pencapaian yang direncanakan atau ditetapkan dapat berjalan baik atau sebaliknya. Dalam hal ini, efektifitas dilihat sebagai suatu hasil yang diperoleh dari tugas yang melekat pada seseorang atau Jabatan.

Menurut Agung Kurniawan efektifitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) suatu organisasi atau sejenisnya tanpa adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya (2005 : 109). Menurut Richard M. Steers, efektivitas yaitu sejauhmana organisasi melaksanakan seluruh tugas pokoknya atau mencapai semua sasaran (1985: 46).

Berdasarkan penjelasan mengenai pengertian efektifitas yang dikemukakan diatas, suatu tindakan untuk mencapai tujuan akan dikatakan efektif bilamana pelaksanaan kegiatan tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan tugas, fungsi dan tujuan yang hendak dicapai tanpa adanya hambatan. Dalam hal pelaksanaan tugas Jabatan dalam penyelenggaraan Negara, dikatakan efektif apabila pejabat dapat melaksanakan tugas sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.

### 2. Jabatan

Secara terminologi "Jabatan" berasal dari kata "jabat" yang berarti pegang dan setelah mendapat akhiran "an" menjadi "Jabatan" mengandung makna

pekerjaan termasuk didalamnya fungsi, tugas, dinas, jawatan (Abbas, 2013 : 105). Dari pengertian yang dikemukakan dalam disertasi Farhat Abbas tersebut menunjukkan Jabatan sebagai suatu pekerjaan yang memiliki fungsi dan tugas yang dipegang oleh seseorang. Pandangan ini selaras dengan pendapat Prof. Harun Alrasid yang mengatakan bahwa dalam hukum tata Negara, Jabatan merupakan pribadi (*person*), sehingga Jabatan itu merupakan pribadi, maka yang bertindak adalah manusia sebagai pemangku Jabatan (Alrasid, 1999 : 6).

Pejabat adalah orang perorangan (*naturlijkeperson*) dengan persyaratan dan prosedur tertentu ditetapkan untuk menduduki suatu Jabatan. Pejabat dalam Jabatan bertindak atas nama Jabatan yang diwakili (Abbas, 2013 : 111). Tindakan seorang pemangku Jabatan atau pejabat hanya mengikat Jabatan apabila dia melakukan tindakan Jabatan (*amtshandeling*), yaitu tindakan yang dilakukan dalam kualitasnya sebagai pejabat (Alrasid, 1999 : 7).

Pengisian Jabatan Negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan salah satu unsur penting dalam Hukum Tata Negara. Tanpa diisi dengan pejabat (*ambtsdrager*) fungsi-fungsi Jabatan Negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya (Manan, 2003 : 75). Jabatan itu tetap, sedangkan pemangkunya berganti-ganti. Namun tugas serta wewenang (kompetensi) tidak hilang bersamaan dengan bergantinya pemangku jabatan, akan tetapi tetap melekat pada Jabatan (Alrasid, 1999 : 8).

Jabatan merupakan pribadi (*person*) dalam Hukum Tata Negara positif. Artinya pribadi atau manusia sebagai pemangku Jabatan, dimana hubungan antara manusia dengan Jabatan terjadi selama dia memangku Jabatan tersebut (Alrasid, 1999 : 6). Jabatan sebagai *rechtsperson* adalah sebuah personifikasi hukum yang mempersamakan dengan *naturlijkeperson* (manusia) sebagai pemangku hak dan kewajiban (Abbas, 2013 : 108) . Konsepsi Jabatan sebagai pribadi terletak pada ruang

lingkup fungsi tugas dan wewenang yang dilekatkan atau diberikan melalui perundang-undangan (Abbas, 2013 : 110).

Jabatan dalam suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan dibedakan dalam Jabatan struktural, Jabatan fungsional dan Jabatan administrasi. Menurut Peraturan Pemerintah No.100 Tahun 2000 Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas dan tanggungjawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi Negara.

Dalam Undang-Undang No.5 Tahun 2014, Jabatan Fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Sedangkan Jabatan Administrasi adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

Jabatan struktural berdasarkan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 43/Kep/2001 adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas dan tanggungjawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi Negara.

Jabatan dalam organisasi Negara dibedakan dengan berbagai cara, antara lain : pertama; dibedakan antara Jabatan alat kelengkapan Negara (Jabatan organ Negara, Jabatan lembaga Negara) dan Jabatan penyelenggara administrasi Negara. Kedua; dibedakan antara Jabatan politik dan bukan politik. Ketiga; dibedakan antara Jabatan yang bertanggungjawab langsung dan berada dalam kendali dan pengawasan publik dan tidak langsung dalam pengawasan dan kedali publik. Keempat; dibedakan antara Jabatan yang secara langsung melakukan pelayanan umum dan tidak secara langsung melakukan pelayanan umum (Manan : 2003 : 66).

### **3. Pejabat Pengganti**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat terjadi kekosongan Jabatan. Kekosongan Jabatan merupakan

hal yang umum terjadi dalam penyelenggaraan. Jabatan yang kosong terjadi diakibatkan beberapa hal antara lain pejabat pensiun, meninggal dunia, alih tugas (naik Jabatan), perjalanan keluar negeri (tugas dinas atau menempuh pendidikan), pejabat bersangkutan cuti dan tersangkut masalah hukum. Oleh karena itu, untuk menyelenggarakan pemerintahan agar tetap efektif dan efisien, kekosongan Jabatan harus diisi sehingga tidak mengganggu jalannya penyelenggaraan pemerintahan. Pengisian Jabatan tersebut dapat ditempati oleh pejabat yang diangkat untuk memangku Jabatan atau juga menunjuk pejabat publik pengganti sementara.

Pejabat publik pengganti yang disebabkan karena Jabatan tersebut sedang ditinggalkan sementara oleh pemegang Jabatan, seperti cuti, menjalankan ibadah haji, mengikuti pendidikan dan pelatihan sehingga untuk menjalankan roda organisasi perlu ditunjuk seorang pejabat pengganti sementara.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan apabila terjadi kekosongan Jabatan sering merujuk kepada pejabat pengganti sementara yakni pejabat pelaksana tugas (Plt.) dan pejabat pelaksanaan harian (Plh.) sesuai dengan ketentuan-ketentuan sesuai dengan Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K.26-20/V.24-25/99 dan K.26-3/V.5-10/99.

Pelaksana harian adalah pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas, karena pejabat definitif yang bersangkutan berhalangan sementara. Seperti kunjungan ke luar negeri dan ke daerah, mengikuti pendidikan, cuti atau sakit.

Pelaksana tugas adalah pejabat yang ditunjuk melaksanakan tugas karena pejabat definitif yang bersangkutan berhalangan tetap dan mengakibatkan kekosongan Jabatan, seperti promosi kenaikan Jabatan, pensiun, tersangkut kasus hukum atau meninggal dunia.

Ketentuan penunjukan pejabat pelaksana harian (Plh.) dan pejabat pelaksana tugas (Plt.) yang berhalangan

yaitu :

1. Pejabat Eselon I, pejabat struktural definitif yang berhalangan menunjuk pejabat eselon II di lingkungan pejabat bersangkutan;
2. Pejabat Eselon II, pejabat struktural definitif yang berhalangan menunjuk pejabat eselon III di lingkungan pejabat bersangkutan;
3. Pejabat Eselon III, pejabat struktural definitif yang berhalangan menunjuk pejabat eselon IV di lingkungan pejabat bersangkutan;
4. Pejabat Eselon IV, pejabat struktural definitif yang berhalangan menunjuk seorang staff yang dianggap cakap dan mampu di lingkungan pejabat yang bersangkutan.

Dalam pelaksanaan tugas yang ditujukan kepada pejabat pengganti menunjukkan bahwa pejabat pelaksana harian (Plh.) dan pejabat pelaksana tugas (Plt.) bukan merupakan Jabatan definitif. Oleh karena itu, pejabat pengganti tidak akan memperoleh tunjangan Jabatan sebagai pejabat pengganti baik pelaksana harian maupun pelaksana tugas. Pengangkatan pejabat pelaksana harian (Plh.) dan pejabat pelaksana tugas (Plt.) tidak boleh menyebabkan yang bersangkutan dibebaskan dari Jabatan definitifnya dan yang bersangkutan tetap melaksanakan tugas dalam Jabatan definitifnya.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terdapat ketentuan bahwa pegawai negeri sipil tidak diperkenankan merangkap Jabatan, yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1997 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2005 yang menyatakan dalam Pasal 2 Ayat (1) bahwa pegawai negeri sipil dilarang merangkap Jabatan. Sekalipun

dalam hal ini, jabatan pengganti tersebut tidak ditetapkan dengan keputusan Presiden, tetapi dalam fungsinya pejabat yang bersangkutan tetap memiliki fungsi ganda. Tugas dan fungsi pertama sebagai Jabatan definitif yang dimiliki dan yang kedua sebagai pejabat pengganti baik pelaksana tugas (plt.) maupun pelaksana harian (plh.).

#### **D. PEMBAHASAN**

Untuk menjalankan suatu pemerintahan agar dapat berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan Negara, maka harus ada pemimpin yang dapat mengatur dan mengelola segenap sumber daya yang ada guna mencapai tujuan dari Negara yang diamanatkan kepada segenap pelaksana penyelenggara pemerintahan. Tujuan dapat diartikan sebagai suatu sasaran yang hendak dicapai yang telah ditentukan dan disepakati bersama. Setiap tujuan pasti adanya tugas dan fungsi yang harus dikerjakan, yakni pelaksanaan dari tujuan yang hendak dicapai tersebut. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai jelas ada aktifitas, kegiatan dan kondisi yang dilaksanakan.

Dalam penyelenggaraan Negara untuk mencapai tujuan yang akan dicapai harus ada pemimpin yang memiliki tugas untuk memberi arahan dan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul dalam mencapai tujuan dan sasaran yang hendak dicapai. Dalam sebuah buku yang diterbitkan oleh Lembaga Administrasi Negara mengenai tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja terdapat beberapa hal yang harus dilakukan oleh pemimpin, antara lain (1994 : 126) :

- 1) Setiap pemimpin instansi pemerintah wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi baik dalam lingkungan instansi masing-masing maupun dengan instansi lain.
- 2) Setiap pemimpin satuan organisasi bertanggungjawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahannya masing-masing dan membimbing dan memberikan petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahannya.

- 3) Setiap pemimpin satuan organisasi wajib mengikuti petunjuk-petunjuk dan bertanggungjawab kepada atasan masing-masing dengan menyampaikan laporan berkala tepat pada waktunya.
- 4) Setiap pimpinan organisasi wajib mengolah dan memanfaatkan laporan-laporan lebih lanjut untuk bahan pengambilan keputusan penyusunan laporan lebih lanjut dan memberikan petunjuk-petunjuk kepada bawahan.
- 5) Dalam menyampaikan suatu laporan, setiap satuan organisasi wajib memberikan tembusan kepada satuan organisasi lainnya yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja.

Dari pendapat diatas menunjukan pemimpin memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemimpin memiliki tugas, tanggungjawab dan kewenangan yang dimiliki untuk merencanakan, mengatur, membuat keputusan dan mempertanggungjawabkan hasil kerja instansi/organisasi yang dipimpin. Menurut Prof Harun Alrasid bahwa Jabatan merupakan pribadi (*person*) yang berarti bahwa Jabatan itu diisi oleh pribadi atau manusia sebagai pemangku Jabatan, dimana hubungan antara manusia dengan Jabatan terjadi selama dia memangku Jabatan tersebut (1999 : 6). Dengan demikian seorang pemimpin yang memangku Jabatan tertentu dalam pemerintahan, memiliki kekuasaan dan kewenangan yang melekat kepadanya dan harus dipertanggungjawabkan. Menurut Bagir Manan agar tugas dan wewenang Jabatan dapat dilaksanakan oleh pejabat dengan tindakan konkret maupun pertanggungjawaban, maka pejabat dibekali hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban memungkinkan pejabat atau pemangku Jabatan melaksanakan tugas dan fungsi dan penentuan tugas, fungsi dan wewenang tersebut menjadi pengukur apakah tindakannya sesuai kewenangan atau melampaui kewenangan (2003 : 65).

Merujuk pada pendapat Robert M.

Mac Iver yang mengatakan mengenai kekuasaan adalah kemampuan untuk mengendalikan tingkah laku orang lain, baik secara langsung dengan jalan memberi perintah maupun secara tidak langsung dengan mempergunakan segala alat dan cara yang tersedia (Mufti, 2013 : 53). Arnold Brecht dalam Martin Albrow mengatakan kekuasaan sebagai hak yang sah untuk mengatur dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu (2005 : 118). Pabody dalam Harbani membagi kategori kekuasaan dalam empat kategori, *Pertama* kekuasaan legitimasi (undang-undang, peraturan-peraturan dan kebijakan). *Kedua*, kekuasaan Jabatan. *Ketiga*, kekuasaan kompetensi dan *Keempat* kekuasaan pribadi (Pasolong, 2013 : 108). Sutarto dalam Harbani, pemimpin karena kedudukannya memiliki kekuasaan formal (wewenang/*authority*) dan tanggungjawab (akuntabilitas) (Pasolong, 2013 : 118).

Secara legitimasi sesuai peraturan perundang-undangan, pejabat pengganti pelaksana tugas (plt.) secara legitimasi memangku jabatan, tetapi tidak memiliki kekuasaan dan kewenangan Jabatan definitifnya. Artinya pejabat pengganti tidak memiliki kewenangan dalam mengambil keputusan ataupun membuat kebijakan. Pelaksana tugas hanya melaksanakan tugas-tugas yang melakat pada Jabatan yang di plt-kan tersebut. Menurut Yukl dalam J. Kaloh kekuasaan menunjukkan efektifitas kepemimpinan dari sudut pandang besarnya kekuasaan yang dimiliki dan penerapannya (2009 : 106).

Hal ini menunjukan bahwa pejabat pelaksana tugas (plt) tidak dapat memaksimalkan peran, tugas dan fungsi dari Jabatan tersebut. Persoalan inilah yang akan mengakibatkan tidak berfungsinya suatu sistem apabila Jabatan yang diemban tersebut memiliki peran yang sangat penting. Suatu peran akan dikatakan efektif apabila tidak ada tekanan atau halangan dalam melaksanakan kewajiban bagi pelaksanaannya. Oleh karena itu, persoalan pejabat pelaksana tugas (plt.) hanya tidak memiliki kewenangan sebagai pejabat definitifnya, sehingga untuk menciptakan

penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, harus dibuat suatu ketentuan bahwa tidak harus mengangkat pejabat pelaksana tugas (plt.) akan tetapi mengangkat secara langsung pejabat lain untuk mengisi kekosongan Jabatan tanpa harus memberikan Jabatan pengganti.

Amitai Etzioni mengemukakan terdapat beberapa sumber kekuasaan, salah satunya adalah kekuasaan Jabatan yang berarti kekuasaan yang dimiliki seseorang karena memegang Jabatan dalam organisasi sehingga pemegang Jabatan tersebut harus dipatuhi dan diikuti kehendaknya (Kaloh : 2009 : 109). Dalam ketentuan Jabatan bagi pelaksana tugas (Plt.) bahwa pejabat pengganti seperti Plt tidak memiliki kekuasaan dan kewenangan Jabatan definitif dari posisi Jabatan yang di-Plt-kannya. Sehingga hal tersebut menunjukkan bahwa, seorang pemangku Jabatan Plt tidak dapat melakukan aktifitas yang sama dengan pejabat definitifnya.

Dalam beberapa kasus yang menjadi dilema adalah ketika pejabat diganti oleh pejabat pelaksana tugas (plt.) dikarenakan tersandung permasalahan hukum. Dengan perlindungan hak asasi manusia jelas diyakini asas praduga tak bersalah dalam hukum, bahwa setiap orang belum dikatakan bersalah sebelum adanya putusan tetap dari hakim. Dalam proses hukum yang berjalan cukup lama, akan mengakibatkan kekosongan Jabatan dan sesuai ketentuan Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K.26-20/V.24-25/99 dan K.26-3/V.5-10/99 maka harus diangkat pejabat pengganti. Pelaksana tugas (plt.) akan diangkat untuk mengisi kekosongan Jabatan tersebut, tetapi pejabat pengganti tidak memiliki kewenangan dari Jabatan tersebut. Kewenangan yang dilikinya adalah sesuai dengan Jabatan definitif yang diduduki.

Terkait hal tersebut, maka pejabat pelaksana tugas (plt.) memiliki kekuasaan, tetapi tidak dengan kewenangan. Kekuasaan dibedakan dengan kewenangan, karena kekuasaan tidak selalu diikuti kewenangan, tetapi kewenangan memiliki kekuasaan (Mufti, 2013 : 54). Pejabat pelaksana tugas (plt.) memiliki kekuasaan

karena diangkat untuk menduduki Jabatan tertentu karena Jabatan tersebut kosong, akan tetapi pejabat pengganti tidak memiliki kewenangan Jabatan yang di-Plt.-kan, karena kewenangannya tetap sesuai Jabatan definitifnya.

Laswell dan Kaplan dalam Muslim Mufti mengungkapakan wewenang sebagai kekuasaan formal (*formal power*) yang menganggap bahwa pemilik wewenang (*authority*) berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta mendapat kepatuhan dari peraturan-peraturannya (2013 : 60). Penjelasan yang dikemukakan tersebut sangat bertentangan dengan Jabatan pejabat pengganti pelaksana tugas (plt.), karena pelaksana tugas tidak diikuti dengan Jabatan definitif yang digantinya.

Kewenangan dapat diperoleh apabila diberikan sesuai dengan kondisi yang harus dilakukan pejabat pengganti atau Plt, sehingga pejabat pengganti sementara tidak dapat langsung membuat suatu kebijakan. Kewenangan dapat diperoleh sesuai dengan Undang-Undang No.30 Tahun 2014 dengan cara atribusi, delegasi dan mandat.

Dalam penjelasan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tersebut, kewenangan yang diberikan dengan cara atribusi berarti pemerintah memberikan wewenang terhadap organisasi atau Jabatan yang diatur oleh ketentuan perundang-undangan. Dalam hal Jabatan atau pemangku Jabatan mendapat kewenangan dari atribusi adalah kewenangan yang dilekatkan oleh pemerintah kepada pejabat yang diatur melalui undang-undang karena sebelumnya tidak memiliki kewenangan.

Dalam hal pendelegasian, kewenangan diperoleh dengan delegasi yang diberikan oleh badan/pejabat pemerintah kepada badan/pejabat pemerintah yang lain. Pendelegasian dapat diberikan kepada antar-badan/instansi dan dapat pula diberikan kepada pemangku Jabatan. Pendelegasian merupakan pelimpahan kewenangan yang sebelumnya telah dimiliki oleh badan/instansi maupun pejabat/Jabatan. Dalam konteks pejabat pengganti sementara (Plt), maka seorang

pejabat Plt disertai kewenangan oleh pejabat definitif yang digantikannya. Sehingga pejabat pengganti seperti Plt dapat dengan maksimal dan efektif dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Kewenangan yang diberikan melalui mandat diberikan kepada badan/instansi atau pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari tugas Jabatan yang memberikan mandat. Dalam hal pejabat publik pengganti sementara (Pelaksana Tugas, Plt.), kewenangan yang diberikan adalah kewenangan yang dimiliki oleh pejabat definitifnya. Sehingga dalam hal menjalankan tugas dan fungsi atau membuat tindakan tertentu, diatasnamakan pemberi mandat atau pejabat definitif yang memberikan mandat.

Dengan demikian agar dapat menjalankan tugas secara efektif dan efisien, seorang pemangku Jabatan harus menjalankan tugas dan fungsinya sesuai Jabatan yang dimilikinya. Pemangku Jabatan pengganti sementara pelaksana tugas (plt.) harus diberikan kekuasaan dan kewenangan jabatannya, sehingga pemangku Jabatan tersebut dapat menjalankan tugas dan fungsinya tanpa terhalangan batasan-batasan atau larangan karena Jabatan yang didudukinya adalah Jabatan pengganti sementara sebagai pelaksana tugas (Plt.). Lembaga Administrasi Negara (LAN) telah menggambarkan bahwa pemberdayaan aparatu Negara ditujukan untuk meningkatkan kemampuan dalam merencanakan, mengendalikan pelaksanaan dan mengawasi serta menilai perkembangan pelaksanaan berbagai kebijaksanaan dan memecahkan masalah-masalah pelaksanaan kebijaksanaan, rencana, program, dan proyek pembangunan (1994 : 225).

Dalam sudut pandang lainnya mengenai keefektifitasan pelaksanaan penyelenggaraan Negara, pejabat atau pegawai Negara tidak diperkenankan merangkap Jabatan, karena hal itu dapat mengakibatkan ketidakstabilan karena pejabat tersebut harus melaksanakan dua tugas dan fungsi sekaligus dalam penyelenggaraan Negara. Tugas dan fungsi

sebagai Jabatan definitif yang dimiliki dan tugas dan fungsi sebagai pejabat pengganti. Oleh karena itu, Jabatan pejabat pengganti seperti pelaksana tugas (plt.) tidak akan menjadikan penyelenggaraan Negara menjadikan kinerjanya baik, tetapi mengakibatkan benturan tugas dan mengesampingkan tugas dan tanggungjawab yang dimiliki si pemangku Jabatan dalam Jabatan definitifnya (Jabatan asli). Rangkap jabatan publik akan mengganggu kinerjanya sebagai pejabat definitif diposisinya, karena dalam menjalankan tugas dan fungsi dibutuhkan konsentrasi yang tinggi, sehingga menghasilkan kinerja yang optimal.

Dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 disebutkan bahwa dalam Pasal 8 “Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural tidak dapat menduduki jabatan rangkap, baik dengan jabatan struktural maupun dengan Jabatan fungsional”. Dengan Jabatan rangkap yang diberikan kepada pejabat Negara dimungkinkan ketidakstabilan dalam kinerjanya sebagai pejabat atau aparatur sipil Negara. Hal tersebut memungkinkan seorang pejabat pelaksana tugas (plt.) akan mengabaikan tugas sesuai Jabatan definitifnya karena pemangku Jabatan pelaksana tugas (plt.) harus mengerjakan tugas sebagai pejabat pengganti (plt.).

Ketidak efektifan pejabat publik pengganti seperti pelaksan tugas (plt.) juga karena dalam ketentuan yang melekat pada pelaksan tugas sesuai dengan Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K.26-20/V.24-25/99 yaitu antara lain :

- a. Pengangkatan pejabat pengganti pelaksana tugas (plt.) tidak menghilangkan tugas Jabatan definitif yang bersangkutan;
- b. Pelaksana tugas (plt.) tidak serta merta mempunyai Jabatan definitifnya, oleh karena itu pegawai negeri sipil tidak diberi tunjangan Jabatan pelaksana tugas (plt.)
- c. Pengangkatan sebagai pelaksana tugas (plt.) tidak boleh



menyebabkan yang bersangkutan dibebaskan dari Jabatan definitifnya, dan tunjangan dibayar sesuai Jabatan definitifnya.

- d. Pegawai negeri sipil yang diangkat menjadi pejabat pelaksana tugas (plt.) tidak memiliki kewenangan untuk mengambil untuk menetapkan keputusan yang mengikat seperti DP-3, penetapan surat keputusan, penjatuhan hukuman disiplin dan sebagainya.

Hal tersebut menunjukkan bahwa Jabatan pelaksana tugas (plt.) hanyalah sebuah Jabatan struktural yang merupakan suatu kedudukan yang menunjukan tugas dan tanggungjawab tanpa memiliki kewenangan. Dan Jabatan pejabat publik pengganti seperti pelaksana tugas (plt.) tidak menunjukan Jabatan seperti Jabatan struktural berdasarkan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 43/Kep/2001 yang berarti bahwa suatu kedudukan yang menunjukan tugas dan tanggungjawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi Negara.

Jabatan pelaksana tugas (plt.) memiliki legitimasi karena diatur melalui mekanisme perundang-undangan untuk mengisi kekosongan Jabatan karena hal tertentu terjadi terhadap pemangku Jabatan definitifnya. Dilain pihak pejabat pemangku Jabatan tidak memiliki kewenangan yang sama, karena pejabat pengganti tetap memiliki Jabatan definitifnya sendiri tidak mengikuti Jabatan yang di Plt-kan (Jabatan yang diduduki sebagai pelaksana tugas).

Sesuai pendapat Richard Steers bahwa suatu penyelenggaraan Negara yang efektif itu dilihat dari sejauh mana suatu organisasi Negara melaksanakan seluruh tugas dan fungsi untuk mencapai sasaran sesuai Jabatan tersebut. Sedangkan pejabat pengganti publik sementara seperti pelaksana tugas (plt.) tidak dapat menjalankan tugasnya secara menyeluruh, hal tersebut dikarenakan pemangku Jabatan pelaksana tugas (plt.) juga memiliki Jabatan definitif atau disebut juga rangkap Jabatan dengan Jabatan definitifnya. Selain

Pelaksana tugas (Plt.) tidak memiliki Jabatan definitif yang di-Plt-kannya, pemangku Jabatan Plt-pun harus menjalankan tugas dan tanggungjawab Jabatan definitifnya.

Rangkap jabatan secara jelas merupakan bagian dari konflik tugas dan tanggungjawab yang harus dilaksanakan, dimana suatu saat dapat menjadi penyebab terjadinya tumpang tindih jabatan. Tujuan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik, efektif dan efisien guna mencapai *good governance* sebagaimana menjadi visi dan misi pemerintahan dapat terbengkalai karena rangkap Jabatan.

## E. PENUTUP

Untuk dapat menciptakan suatu tatanan pemerintahan agar dapat menuju pemerintahan yang baik atau mencapai *good governance*. Maka pemerintahan harus dapat menciptakan sistem dan tatanan hukum yang tepat guna menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik sesuai tujuan. Ketentuan dan aturan yang memunculkan bahwa ketika terjadi kekosongan harus diganti dengan pejabat publik pengganti sementara seperti Pelaksana tugas (Plt.) dengan tidak menyertakan kewenangan dan hanya memberikan tugas yang perlu dilakukan sebagai pejabat pengganti tidak memberikan keleluasan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Oleh karena itu, untuk dapat melaksanakan semua program pemerintahan berjalan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai, pemerintah tidak harus menunjuk pejabat publik pengganti. Pemerintah seharusnya menunjuk pejabat baru atau mengangkat pejabat yang lain guna menggantikan posisi Jabatan yang kosong karena ditinggalkan tetap (mengundurkan diri atau meninggal dunia) atau kemungkinan ditinggal seperti disebabkan faktor terjerat kasus hukum.

Dengan mem-Plt-kan Jabatan karena kekosongan, jelas sistem tidak akan berjalan maksimal atau tidak efektif karena terdapat keterbatasan yang melekat pada pejabat pengganti seperti pelaksana tugas

(plt.) yang tertuang dalam perundang-undangan. Ketidakefektifan juga disebabkan akan terjadi rangkap Jabatan, dimana rangkap Jabatan bagi pegawai atau pejabat Negara tidak diperbolehkan oleh perundang-undangan. Sehingga lebih baik menunjuk pejabat pengganti mutlak, sehingga tidak terjadi tumpang tindih tugas, tanggungjawab dan wewenang.

Untuk itu guna menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, maka tidak harus diganti pejabat publik pengganti seperti pelaksana tugas (plt.) untuk menjabat sementara. Akan tetapi mengganti Jabatan yang kosong dengan pejabat yang baru, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kekuasaan maupun kewenangan. Kekosongan akibat meninggal dunia, habis masa Jabatan ataupun karena tersangkut masalah hukum (tersangka/terdakwa), sebaiknya diganti pejabat baru.

Akan tetapi jika pergantian pejabat tidak dapat dilaksanakan, maka diperlukan suatu peraturan perundang-undangan untuk memberikan jaminan kepada para pemangku Jabatan pelaksana tugas (plt.) agar dapat menjalankan tugas dan fungsi dari Jabatan yang di-Plt.-kan, sehingga pejabat pengganti dalam menjalankan tugas dan fungsi penyelenggaraan Negara tidak terhambat. Sekalipun tugas pejabat Plt. itu sementara, bukan berarti tugas menjalankan sistem pemerintahan dilaksanakan setengah-setengah atau tidak maksimal. Karena bukan hanya instansi/organisasi yang dipimpinnya yang merasakan hasil kerjanya, akan tetapi seluruh warga masyarakat yang mengharapkan hasil dari kinerja para penyelenggara Negara tersebut

## E. DAFTAR PUSTAKA

Agung Kurniawan. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Pembaruan.

Bagir Manan. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. Cet. Ke-2. Yogyakarta : FH UII Press.

\_\_\_\_\_. 2003. *Teori Dan Politik Konstitusi*. Cet. Ke-1. Yogyakarta : FH UII Press.

Harbani Pasolong. 2013. *Kepemimpinan Birokrasi*. Bandung : Alfabeta.

Harun Alrasid. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta :Pustaka Utama Grafiti.

J. Kaloh. 2009. *Kepemimpinan Kepala Daerah*. Jakarta : Sinar Grafika.

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. 1994. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. Jakarta : CV. Haji Masagung.

Martin Albrow (Alih bahasa M.Rusli Karim dan Totok Daryanto). 2005. *Birokrasi*. Cet. Ke-3. Yogyakarta : Tiara Wacana.

Muslim Mufti. 2013. *Teori-Teori Ilmu Politik*. Bandung : Pustaka Setia.

Richard M. Steers. 1985. *Efektivitas Organisasi*. Cet. Ke-2. Jakarta : Erlangga.

### Perundang-undangan :

Undang-Undang No.30 Tahun 2014

Undang-Undang No. 5 tahun 2015

Peraturan Pemerintah No.100 Tahun 2000

Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2005 (perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1997)

Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K.26-20/V.24-25/99

Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K.26-3/V.5-10/99

Keputusan Kepala Badan Kepegawaian  
Negara nomor 43/Kep/2001

**Disertasi/Jurnal :**

Muhammad Farhat Abbas. Disertasi. 2013.  
*Pengisian Jabatan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Prinsip Demokrasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Setelah Amandemen UUD 1945.* Program Studi Doktor Ilmu Hukum. Fakultas Hukum. Universitas Padjadjaran. Bandung.