

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Penelitian

Negara Indonesia sejak awal menganut falsafah “Negara Kesejahteraan” (*walvaarstaat*) bukan “Negara Penjaga Malam” (*nachtwachterstaat*) maka secara otomatis konsepsi tersebut di terapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menurut Jimly Asshidiqie Konstitusi Indonesia dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*social constitution*) sebagaimana juga terlihat dalam penulisan konstitusi Negara-Negara yang bercorak sosialis.<sup>1</sup>

Sistem pemerintahan Presidensial mempunyai ciri pemilihan Wakil Presiden dan Presiden dilaksanakan langsung oleh rakyat yang berarti rakyat benar-benar memiliki kedaulatan penuh untuk memilih, Seperti yang kita ketahui sebelumnya bahwa pemilihan Presiden sebelum tahun 2004 berada di MPR pada saat orde baru. Seperti di singgung sebelumnya Cabang kekuasaan Eksekutif memiliki kewenangan menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan peraturan undang-undang.

Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat dan merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik, sebagai negara hukum maka Indonesia harus memenuhi konsep negara hukum pada umumnya

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi press, Jakarta, 2005, hlm. 124.

didunia yaitu sebagai negara berdasarkan konstitusional, menganut asas demokrasi mengakui dan melindungi hak asasi manusia. Berdasarkan hukum dan paham demokrasi itulah negara indonesia menganut sistem pemerintahan yang berdasarkan kedaulatan rakyat atau biasa dikenal dengan istilah sistem pemerintahan “demokrasi”. Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, *demos* (rakyat) dan *cratein* (pemerintahan) artinya pemerintahan rakyat.<sup>2</sup>

Sejak lahirnya Negara Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, Serta di tetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi, terbentuklah pula Hierarki peraturan perundang-undangan yang mulai di kenal pada tahun 1950 yaitu peraturan tentang jenis dan bentuk peraturan.<sup>3</sup> Setelah melalui peroses pembahasan dan beberapa kali Perubahan maka disahkanlah dan diundangkanlah Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Hans Kelsen menghendaki hukum harus dibersihkan dari unsur-unsur yang tidak yuridis seperti etis, sosiologis, politis dan sejarah, dengan demikian hukum adalah sebagaimana adanya, yaitu terdapat dalam berbagai peraturan yang ada. Oleh karena itu yang dipermasalahkan bukanlah bagaimana hukum itu seharusnya, melainkan apa hukumnya. Hukum adalah ilmu pengetahuan normatif, bukan ilmu alam teori hukum sebagai teori tentang norma-norma. teori hukum adalah formal, suatu teori tentang cara menata, mengubah isi dengan cara yang khusus, hubungan antara teori hukum

---

<sup>2</sup> A. Mukti Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia, Malang, 2004, hlm. 61.

<sup>3</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangngan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm. 83.

dan sistem yang khas dari hukum positif ialah hubungan yang mungkin dengan hukum yang nyata.

Konsep Hans Kelsen dalam bentuk lain adalah konsep Grundnorm yaitu dalil yang menganggap bahwa semua hukum bersumber pada satu induk. Maksudnya semua peraturan hukum diturunkan dari norma dasar ke yang lebih konkret, grundnorm inilah yang menjadi sumber dari segala sumber hukum.

Konsep trias politica di negara Indonesia ini membagi menjadi 3 cabang kekuasaan yaitu cabang legislatif dalam hal ini DPR yang memiliki kewenangan untuk mengatur kepentingan umum dengan mengajukan rancangan undang-undang, menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang, juga menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Cabang kekuasaan yudikatif yang memiliki kewenangan dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan. Dan cabang kekuasaan eksekutif yang dipegang Presiden yang memiliki kewenangan yang sifatnya Eksekutif, yaitu kewenangan menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan peraturan undang-undang yang ada dan ada pula kekuasaan yang tidak menurut undang-undang.<sup>4</sup>

Pada sistem kabinet presidensial fungsi seorang Presiden mencakup bidang yang luas. Di antaranya, sebagai kepala eksekutif yang

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hlm. 333.

memimpin kabinet dan birokrasi dalam melaksanakan kebijakan umum.<sup>5</sup> Dalam sistem pemerintahan Indonesia pun demikian adanya, bahwa pengangkatan dan atau pemberhentian seorang menteri dalam susunan kabinet merupakan hak prerogatif presiden, sesuai dengan pasal 17 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945.

Landasan hukum perombakan kabinet atau menteri tertera dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara adalah undang-undang yang mengatur tentang kedudukan, tugas pokok, fungsi, susunan organisasi, pembentukan, perubahan, menggabungkan, memisahkan dan atau mengganti, pembubaran/menghapus kementerian, hubungan fungsional kementerian dengan lembaga pemerintah, non kementerian dan pemerintah daerah serta pengangkatan dan pemberhentian menteri atau menteri kordinasi berisi penataan kembali keseluruhan kelembagaan pemerintahan sesuai dengan nomenklatur seperti departemen, kementerian negara, lembaga pemerintah nonkementerian, maupun instansi pemerintahan lain, termasuk lembaga nonstruktural. Untuk kepentingan koordinasi, diperlukan adanya menteri senior, seperti para menteri koordinator. Artinya, untuk melakukan fungsi koordinasi teknis saja, Presiden dan Wakil Presiden sudah tidak dapat lagi terlalu diharapkan efektif.<sup>6</sup> Dapat di idealkan bahwa perbedaan kualitas antara sifat-sifat kepemimpinan Presiden dan para menteri dalam proses pemerintahan adalah

---

<sup>5</sup> Sunarto, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Magnum Pustaka Utama, Yogyakarta, 2015, hlm. 181.

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 325.

bahwa presiden dan wakil presiden adalah pemimpin pemerintahan dalam arti politik. Sementara itu, para menteri merupakan pemimpin pemerintahan dalam arti teknis.<sup>7</sup>

Sumber daya mineral sebagai salah satu kekayaan alam yang dimiliki bangsa Indonesia, apabila dikelola dengan baik akan memberikan kontribusi terhadap pembangunan ekonomi negara.<sup>8</sup> Seperti yang kita ketahui sumberdaya alam tersebut memiliki potensi ekonomis yang sangat besar bagi perkembangan kehidupan bangsa Indonesia demi meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah Indonesia diamanatkan untuk mengatur segala tingkat penggunaan dan pengelolaan sumber daya mineral agar tercapainya pendapatan dan manfaat dari perusahaan sumber daya tersebut untuk kemakmuran rakyat. Bahkan untuk galian saja merupakan aset nasional yang tidak terbaharui (*unrenewable*). Karena itu wajib bagi semua badan hukum perseorangan yang melakukan usaha pertambangan membayar royalti kepada negara.<sup>9</sup>

Sektor ini menjadi kawasan paling dinamis dalam percaturan ekonomi-politik dunia. Menurut riset yang dilakukan Rystad Energy pada tahun 2016 sektor migas berada dalam rengking 2 dunia setelah negara Aljazair dalam hal pendapatan yang di dapatkan negara (*Government Take*)

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 356.

<sup>8</sup> Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, hlm. 69.

<sup>9</sup> Absar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta, 2007, hlm. 106.

pendapatan hal inilah menjadikan potensi sumberdaya alam Indonesia seharusnya dijadikan tumpuan pembangunan ekonomi.<sup>10</sup>

Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral yang di bagi menjadi sektor migas, ketenaga listrikan, mineral dan batu bara juga energi baru, terbarukan dan konservasi energi merupakan salah satu andalan dalam rencana pembangunan ekonomi di Indonesia dan juga jawaban atas tantangan pembangunan negara. Hal ini didasarkan pada tembusnya target penerimaan negara dari migas dan minerba. Karena sesungguhnya energi sumber daya mineral memiliki keunggulan komparatif, komparatif dan kompetitif untuk menjadi salah satu sektor unggulan dalam pembangunan ekonomi Indonesia.

Pada tahun 2016 Menteri ESDM Archandra tahar terpaksa diberhentikan dari jabatannya dikarenakan kedapatan memiliki kewarganegaraan ganda. Selepas pemberhentian Menteri ESDM tersebut, Presiden RI melalui pengumuman yang dilakukan oleh Sekretaris Negara menyatakan bahwa Presiden RI telah menetapkan Luhut Pandjaitan yang sedang menjabat Menko Kemaritiman sebagai Pelaksana Tugas (PLT) Menteri ESDM. Dasar hukum, Presiden RI memberi penugasan kepada Menko Kemaritiman menjadi PLT Menteri ESDM adalah Keputusan Presiden Nomor Nomor 115/P Tahun 2016 yang menurut Sekretaris Jenderal Kementerian ESDM, kewenangan PLT tersebut dapat disimpulkan seperti kewenangan Menteri ESDM (Definitif).

---

<sup>10</sup> <http://www.ipa.or.id/assets/images/news/Infographic.pdf> ,diakses pada tanggal 16 Januari 2018 pada pukul 12.39 wib, *potret hulu migas indonesia: titik nadir investasi*, Indonesia Ptroleum Association.

Luhut Pandjaitan semasa menjabat sebagai PLT Menteri ESDM telah mengeluarkan keputusan-keputusan strategis di dalam Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Dasar hukum terkait pelaksanaan tugas dapat ditemui di dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Namun, Undang-Undang ini tidak memberikan pengertian khusus terhadap frasa tersebut.

Pasal 34 ayat 2 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyatakan:

“Apabila pejabat pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhalangan menjalankan tugasnya, maka atasan pejabat yang bersangkutan dapat menunjuk pejabat pemerintahan yang memenuhi persyaratan untuk bertindak sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas”.

Didalam ketentuan Pasal 1 angka (3) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa :

“Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya”

Dan juga ketentuan Pasal 1 Undang-Undang No. 39 Tahun 2008

Tentang Kementerian Negara yang menyatakan bahwa :

“Kementerian Negara yang selanjutnya disebut Kementerian adalah perangkat pemerintahan yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”.

Dapat disimpulkan bahwa Menteri adalah subyek/pejabat pemerintahan yang dimaksudkan dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sehingga subyek yang diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan seharusnya juga termasuk Menteri tanpa dapat ditafsirkan lain.

Seorang Pelaksana Tugas Menteri seharusnya tunduk dan memperhatikan aturan tentang Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Apabila benar bahwa Keputusan Presiden yang menetapkan PLT Menteri ESDM juga memberikan kewenangan sebagai Menteri ESDM (definitif), maka harus mempertimbangkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, karena dapat disimpulkan Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa Peraturan/Keputusan Presiden secara hirarki berada dibawah Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang.

Keputusan Presiden benar tidak jelas diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan akan tetapi dengan menyimpulkan ketentuan Pasal 100 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka Keputusan Presiden adalah juga peraturan perundang-undangan yang bersifat konkret dan individual. Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Keputusan Presiden harus sejalan dengan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah di atasnya.

Ketentuan Pasal 11 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa kewenangan diperoleh melalui atribusi, delegasi dan atau mandat. PLT Menteri ESDM menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan haruslah dinilai sebagai penerima mandat dari Presiden RI untuk melakukan tugas rutin karena pejabat definitif Menteri ESDM berhalangan tetap. Selanjutnya, Pasal 14 ayat 7 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Pembatasan wewenang yang dimiliki seorang PLT jelas diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang tidak dapat disimpangi atau ditafsirkan lain dengan peraturan Perundang-Undangan dibawah UU. Oleh karena itu, membaca ketentuan Pasal 15 jo Pasal 17 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang tidak membenarkan penerima mandat untuk melakukan tindakan dan atau keputusan yang tidak didasari kewenangan yang dimilikinya seharusnya menjadi dasar PLT Menteri ESDM dalam pelaksanaan tugas sehari-hari.

Oleh Karena itu penulis mencoba meneliti dalam sebuah skripsi yang diberi judul “**KEWENANGAN PELAKSANA TUGAS MENTERI ENERGI DAN SUMBERDAYA MINERAL DALAM MENGAMBIL KEPUTUSAN DAN TINDAKAN YANG BERSIFAT STRATEGIS BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**” dengan ini diharapkan dapat memberi informasi dan tambahan pengetahuan sesuai dengan judul yang bersangkutan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penelitian yang dilakukan dalam rangka penulisan skripsi ini bermaksud membahas beberapa pokok permasalahan, antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimana pengangkatan Pelaksana Tugas (PLT) dilingkungan ESDM?
2. Bagaimana Kedudukan Pelaksana Tugas (PLT) dalam pengambilan keputusan dan tindakan strategis?
3. Bagaimana Kewenangan Pelaksana Tugas (PLT) dalam pengambilan keputusan dan tindakan strategis?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok-pokok permasalahan diatas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana langkah hukum yang dapat di tempuh atas keputusan dan tindakan yang bersifat strategis di kementerian ESDM. Penelitian ini mempunyai tujuan sebagaimana berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengangkatan Pelaksana Tugas (PLT) dilingkungan ESDM?
2. Untuk mengetahui bagaimana Kedudukan Pelaksana Tugas (PLT) dalam pengambilan keputusan dan tindakan strategis?
3. Untuk mengetahui bagaimana Kewenangan Pelaksana Tugas (PLT) dalam pengambilan keputusan dan tindakan strategis?

### **D. Kegunaan Penelitian**

Dari tujuan-tujuan tersebut di atas, maka diharapkan penulisan dan pembahasan penulisan hukum ini dapat memberikan kegunaan atau manfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai bagian yang tak terpisahkan, sebagaimana berikut ini:

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Dari segi teoritis akademis, penulisan ini diharapkan berguna bagi pengembangan teori ilmu hukum, penajaman dan aktualisasi ilmu hukum tata negara lebih khusus tentang Administrasi Negara.

b. Diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan bagi penulis khususnya dan mahasiswa fakultas hukum pada umumnya mengenai kewenangan pelaksana tugas dalam Administrasi Negara.

## 2. Kegunaan Praktis

a. Bagi penulis, penelitian ini dapat memberikan masukan yang berarti bagi penulis secara pribadi sebab penelitian ini bermanfaat dalam menambah keterampilan guna melakukan penelitian hukum.

b. Bagi Badan dan atau Pejabat pemerintahan, penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan pengembangan konsep pembaharuan hukum administrasi Negara khususnya Administrasi Pemerintahan maupun Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

c. Bagi masyarakat diharapkan bermanfaat sebagai masukan konstruktif dalam membentuk budaya tertib dan adil sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, kemudian secara bersama-sama mengawal keberlangsungan roda pemerintahan.

## E. Kerangka Pemikiran

Pancasila sebagai sumber hukum adalah dijadikannya Pancasila sebagai sumber bagi penyusunan norma hukum di Indonesia. Negara Indonesia memiliki hukum nasional yang merupakan satu kesatuan sistem hukum. Sistem hukum Indonesia itu bersumber dan berdasar pada Pancasila sebagai norma dasar bernegara. Pancasila berkedudukan sebagai *grundnorm* (norma dasar) atau *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara) dalam jenjang norma hukum di Indonesia. Sebagai pandangan hidup bangsa dan falsafah bernegara, Pancasila itu merupakan sumber hukum dalam arti materiil yang tidak saja menjiwai, tetapi bahkan harus di laksanakan dan tercermin oleh dan dalam setiap peraturan hukum tata negara Indonesia.

Pancasila sebagai dasar filosofis Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi tonggak dan nafas bagi pembentukan aturan-aturan hukum. Menurut Otje Salman dan Anthon F Susanto menyatakan bahwa :

“Memahami Pancasila berarti menunjuk kepada konteks historis yang lebih luas. Namun demikian ia tidak saja menghantarkannya kebelakang tentang sejarah ide, tetapi lebih jauh mengarah kepada apa yang harus dilakukan pada masa mendatang”.<sup>11</sup>

Menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan sebagai berikut:

“Negara Indonesia Negara hukum.” Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk

---

<sup>11</sup> Otje Salman dan Anthon F Susanto, *Teori Hukum mengingat, mengumpulkan, dan membuka kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 161.

menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak di pertanggungjawabkan.<sup>12</sup>

Berdasarkan uraian di atas, yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>13</sup>

Teori kedaulatan rakyat muncul sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan pemerintahan yang tirani. Teori kedaulatan rakyat ini diawali oleh teori kontrak sosialnya Rousseau yang menyatakan bahwa dalam suatu negara, *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* dimana rakyat memiliki hak-haknya. Kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam hal ini melalui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak (*general will* *volonte generale*) *Volonte generale* harus berdasarkan kepentingan dari golongan yang terbanyak. Jadi apabila hanya kepentingan satu golongan yang diutamakan, walaupun mendapat suara terbanyak (*general*), maka bukan menjadi apa yang disebut kepentingan umum. Ajaran Rousseau ini terlalu murni, sedangkan apa yang dikatakan oleh Rousseau

---

<sup>12</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945* (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat), Sekretaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2010, hlm. 46.

<sup>13</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 153.

sebagai keputusan dari suara terbanyak (mayoritas) yang membawa kepentingan umum, tidak pasti selalu benar. Apa yang didukung oleh suara terbanyak itu tidak lagi mempersoalkan tentang kebenaran yang hendak dikejar melainkan mempersoalkan tentang menang atau kalah. Disinilah letak penyelewengan dari sistem mayoritas yang tidak mengejar kebenaran lagi, melainkan mengejar kemenangan.<sup>14</sup>

Asas legalitas (*asas wetmatigheid van het bestuur*) tersebut merupakan salah satu asas yang selalu dijunjung tinggi oleh setiap negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum. Asas legalitas ini semula di negara-negara Barat hanya berkaitan dengan usaha melawan hak raja-raja untuk memungut pajak dari rakyat, kalau rakyat tidak diwakili dalam badan perwakilan (*no taxation without representation*), atau kalau raja melakukan penahanan dan menjatuhkan pidana. Sekarang pengertian asas tersebut meluas sampai mengenai semua wewenang dari aparat-aparat pemerintah yang melanggar kebebasan atau hak milik warga masyarakat di tingkat manapun. Asas tersebut mencanangkan, bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya. Ini berarti, bahwa setiap wewenang pemerintahan untuk melakukan kebijaksanaan dan tindakan hukum tata usaha negara, baik mengenai bentuk dari tindakan-tindakan hukum demikian itu serta isi

---

<sup>14</sup> Jimly Asshidiqie,, *Gagasan kedaulatan Rakyat dalam konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, hlm. 117.

hubungan hukum yang diciptakan olehnya harus ada dasar atau sumbernya pada (diberikan oleh) suatu ketentuan peraturan Perundang-Undangan (hukum tertulis).

Dalam literatur Perancis, asas tersebut dinamakan *le principe de la le'galite de l'administration*, di Jerman dinamakan *Gesetzmassigkeit der Verwaltung*. Di Inggris, asas tersebut dianggap sebagai bagian dari *rule of law*.<sup>15</sup>

Asas yang dikandung dalam pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juga menentukan, bahwa setiap wewenang pemerintahan yang harus diberikan oleh suatu Peraturan Perundang-Undangan kepada siapapun yang harus diberikan oleh suatu Peraturan Perundang-Undangan kepada siapapun yang melaksanakan urusan pemerintahan negara ini tentu ada batasnya (baik secara *express* atau *implied*) juga hanya diberikan untuk maksud dan tujuan-tujuan tertentu (asas spesialisasi). Selanjutnya asas tersebut juga dimaksudkan untuk menjamin dijalkannya kesamaan perlakuan oleh pemerintah. Karena Undang-Undang itu sebagai peraturan yang bersifat umum dan mengikat sebenarnya menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya, setiap orang yang ditentukan dalam suatu ketentuan Undang-Undang itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam Undang-Undang tersebut.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Cet. IV, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 84.

Asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. Sebab, tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam Undang-Undang. Oleh karenanya peraturan tersebut dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu diramalkan/diperkirakan lebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan-peraturan yang berlaku, maka pada dasarnya lalu dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan. Dengan demikian, warga masyarakat lalu dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut.<sup>17</sup>

Karena itu setiap perbuatan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh Badan atau Jabatan TUN mana pun apabila keluar dari batas-batas dan tujuan pemberian wewenang atau melanggar asas legalitas tersebut, tentu tidak akan dibenarkan oleh hukum.

Dalam praktek, ternyata dengan berlakunya asas legalitas itu tidak berarti, bahwa untuk setiap perbuatan pemerintahan selalu harus sama bobot legalitasnya dalam peraturan dasarnya. Hal itu disebabkan karena:

1. Dasar legalitas untuk setiap perbuatan material dengan tindakan hukum itu selalu tidak sama. Bagi perbuatan material pada umumnya tidak diperlukan adanya dasar ketentuan dalam suatu undang-undang, misal merobohkan rumah yang sudah membahayakan, menderek mobil yang salah parkir, merobohkan tembok yang sudah retak-retak di pinggir jalan umum yang sudah tampak membahayakan, dan lain-lain.

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 84.

2. Dasar legalitas bagi tindakan hukum pemerintahan itu perlu dibedakan antara tindakan hukum menurut hukum perdata dengan tindakan hukum menurut hukum publik. Tindakan membeli alat tulis menulis tidaklah memerlukan dasar legalitas dalam peraturan khusus. Sebaliknya untuk memecat seorang pegawai diperlukan dasar aturannya dalam Undang-Undang tentang pokok-pokok kepegawaian. Seperti kita ketahui dalam menjalankan urusan pemerintahan, sering sekali Badan atau jabatan TUN juga ikut serta dalam pergaulan atau lalu lintas hukum sehari-hari dalam masyarakat.<sup>18</sup>

Selain melakukan tindakan hukum menurut hukum publik juga sering melakukan tindakan hukum menurut hukum perdata. Bobot dari batasan yang diterapkan oleh asas legalitas mengenai kedua tindakan hukum itu dalam praktek tidak sama. Ada kalanya untuk mengurus suatu bidang pemerintahan, dapat ditempuh baik melalui jalur hukum publik. Tetapi apabila untuk perlindungan hukum warga masyarakat yang bersangkutan dengan jalur hukum publik ia akan memperoleh jaminan yang lebih baik, maka seyogyanya jalur hukum publiklah yang harus ditempuh.

Tindakan-tindakan hukum menurut hukum publik yang dapat dilakukan oleh Badan atau Jabatan TUN itu diantaranya dapat dibedakan antara yang bersifat membebaskan dengan yang bersifat menguntungkan.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 84-85.

Asas legalitas ini secara tajam hanya berlaku pada tindakan hukum para Badan atau Jabatan TUN yang bersifat membebaskan. Artinya, apabila tindakan-tindakan hukum publik yang dilakukan Badan atau Jabatan TUN itu dapat melanggar atau mendesak kebebasan atau hak milik seseorang atau lebih, maka harus diperhatikan benar apakah untuk tindakan hukum yang demikian itu ada dasarnya dalam Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Sebaliknya keputusan yang memberikan subsidi, jadi bersifat menguntungkan, tidak ada orang yang akan menanyakan di mana dasar undang-undangnya.

Hubungan kekuasaan dan kewenangan adalah hubungan sebab akibat karena adanya kewenangan memberikan kecenderungan untuk (mendominansi) kekuasaan. Miriam Budiardjo mengemukakan bahwa :

“kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkahlaku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan itu”.<sup>19</sup>

Lebih lanjut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan mengemukakan bahwa:

“kekuasaan adalah partisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu hubungan, dimana seseorang atau kelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain agar sesuai dengan tujuan dari pihak pertama”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Patuan Sinaga, *Hubungan Antara Kekuasaan Dengan Pouvoir Discretionnaire Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 76.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 77.

Hematnya yang dimaksud dengan kekuasaan adalah kemungkinan untuk membatasi alternatif-alternatif bertindak dari seseorang atau suatu kelompok sesuai dengan tujuan dari pihak pertama dengan menggunakan kekuasaan atau kekuatan, maupun dengan persuasi.<sup>21</sup>

Kata kewenangan berasal dari kata wenang, wewenang dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia WJS Poerwadarminta disebutkan bahwa “wenang (wewenang) atau kewenangan adalah hak dan kekuasaan (untuk melakukan sesuatu) disebutkan “wenang”.<sup>22</sup> Secara Teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangan-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>23</sup>

Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 79.

<sup>22</sup> Poerwadarminta, WJS, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, 2002, hlm. 1150.

<sup>23</sup> Ridwan H R, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 91.

<sup>24</sup> *Op.Cit*, hlm. 91.

Teori hukum murni dari Hans Kelsen merupakan bentuk pemberontakan terhadap ilmu hukum yang ideologis, yang hanya mengembangkan hukum sebagai alat pemerintahan dan negara-negara totaliter. Teori ini juga dinilai sebagai penjelmaan dan pengembangan dari aliran Positivisme yang menentang ajaran yang bersifat ideologis. Positivisme hukum berpandangan bahwa hukum itu harus dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang, karena hanya dengan itulah ketentuan hukum itu dapat diverifikasi. Adapun yang di luar undang-undang tidak dapat dimasukkan sebagai hukum karena hal itu berada di luar hukum.<sup>25</sup>

Hans Kelsen berpendapat bahwa satu-satunya obyek penyelidikan ilmu pengetahuan hukum adalah sifat normatifnya. Ini berarti hukum itu berada dalam dunia *sollen* (yang seharusnya menurut hukum), bukan dalam dunia *sein* (kenyataan dalam masyarakat).

Sebagai contoh "barang siapa yang membeli barang seharusnya (*sollen*) membayar". Dikatakan "seharusnya", sebab tidak dipedulikan suka/tidaknya atau mampu/tidaknya pembeli akan kewajibannya membayar itu. Jadi, *sollen* itu sama sekali terlepas dari *sein*.

Menurut Friedmann mengungkapkan dasar-dasar esensial dari pemikiran Kelsen sebagai berikut:

1. Tujuan teori hukum, seperti tiap ilmu pengetahuan, adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan.

---

<sup>25</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 5.

2. Teori hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku, bukan mengenai hukum yang seharusnya.
3. Hukum adalah ilmu pengetahuan normatif, bukan ilmu alam.
4. Teori hukum sebagai teori tentang norma-norma, tidak ada hubungannya dengan daya kerja norma-norma hukum.
5. Teori hukum adalah formal, suatu teori tentang cara menata, mengubah isi dengan cara yang khusus. Hubungan antara teori hukum dan sistem yang khas dari hukum positif ialah hubungan apa yang mungkin dengan hukum yang nyata.<sup>26</sup>

Teori stufenbau menganggap bahwa semua hukum bersumber pada satu induk maksudnya adalah setiap peraturan hukum diturunkan (*derivasi*) dari norma dasar (*grundnorm*) yang berada di puncak piramid secara tidak langsung semakin ke bawah akan semakin luas dan beragam keberadaan peraturan hukum. Dari diturunkannya peraturan hukum berdasarkan kepada norma dasar dan dianggap sebagai "yang menurunkan hukum" sehingga menciptakan susunan yang hierarkis berbentuk piramidal.

Ajaran Stufenbau ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawiasky, dengan penjabaran yang lebih bersifat konkrit. Indonesia yang menganut sistem *civil law* tidak bisa lepas dari teori stufenbau ini. Dapat ditinjau dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan

---

<sup>26</sup> W. Friedmann, *Teori & Filasafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 170.

Peraturan Perundang-Undangan, yang dalam Pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## **F. Metode Penelitian**

Metode menurut Peter R.Senn adalah merupakan suatu prosedur atau cara mengetahui sesuatu yang memiliki langkah-langkah yang sistematis.<sup>27</sup> Adapun dalam penelitian ini penelitian ini peneliti akan menggunakan metode penelitian hukum *normatif*, yaitu Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan atau penelitian data sekunder.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Peter R. Senn dalam Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 46.

<sup>28</sup> Ronny Hanitijo Sumitro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 24.

### 1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian bersifat “*deskriptif analitis*” yaitu suatu metode yang bertujuan untuk memperoleh gambaran secara menyeluruh dan sistematis mengenai pengangkatan Pelaksana Tugas (PLT).

### 2. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan *juridis normatif*, yaitu metode yang menggunakan sumber-sumber data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka, yang kemudian di analisis serta menarik kesimpulan dari permasalahan yang akan digunakan untuk menguji dan mengkaji data sekunder tersebut.<sup>29</sup> Metode pendekatan ini digunakan mengingat permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan serta kaitannya dengan penerapan dalam praktek dan bagaimana hubungannya dengan topik judul.

### 3. Tahap Penelitian

Sebelum penulis melakukan penelitian, terlebih dahulu penetapan tujuan harus jelas, kemudian melakukan perumusan masalah dari berbagai teori dan konsepsi yang ada, untuk mendapatkan data primer dan data sekunder sebagaimana dimaksud di atas, dalam penelitian ini dikumpulkan melalui dua tahap, yaitu:

---

<sup>29</sup> Ronny Hanitijo Sumitro, *Metodologi Penelitian hukum dan Jurimetri*, CV. Ghalia Indonesia, Semarang, 1998, hlm. 11.

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, yang dimaksud dengan penelitian kepustakaan yaitu:<sup>30</sup>

“Penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier”.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendapatkan data sekunder, yaitu:

- 1) Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat,<sup>31</sup> terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang sedang diteliti.

Diantaraya adalah:

- a) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen
- b) Undang-Undang No 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- c) Undang-Undang No 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara
- d) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 11.

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1985, hlm.11.

e) Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,<sup>32</sup> berupa buku-buku yang ada hubungannya dengan penulisan Skripsi.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan ini diperlukan untuk menunjang dan melengkapi data sekunder yang diperoleh melalui penelitian untuk mencari dan mendapatkan data-data dengan cara melakukan tanya jawab dengan pihak yang berwenang.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini, akan diteliti mengenai data sekunder dan data primer. Dengan demikian ada dua kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini. Yaitu studi kepustakaan (*Library Research*) dan studi lapangan (*Field Research*).

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 14.

a. Studi kepustakaan (*Library Resarch*)

- 1) Inventarisasi, yaitu mengumpulkan buku-buku yang berkaitan dengan kewenangan Pelaksana Tugas, pengambilan keputusan strategis, Kementerian dan Mineral Batu Bara.
- 2) Klasifikasi, yaitu dengan cara mengolah dan memilih data yang dikumpulkan kedalam bahan hukum primer, sekunder dan tersier.
- 3) Sistematis, yaitu menyusun data-data yang telah diperoleh dan telah diklasifikasi menjadi uraian yang teratur dan sistematis.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Selain dengan menggunakan studi kepustakaan, dalam penelitian ini, peneliti juga menggunakan data lapangan untuk memperoleh data primer sebagai pendukung data sekunder dilakukan dengan cara mencari data dilokasi penelitian.

5. Alat Pengumpul Data

Data yang telah terkumpul melalui kegiatan pengumpulan data diperoleh untuk dapat menarik kesimpulan bagi tujuan penelitian, teknik yang dipergunakan dalam pengolahan data sekunder dan data primer adalah :

- a. Studi kepustakaan yaitu dengan mempelajari materi-materi bacaan yang berupa literatur, catatan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bahan lain dalam penulisan ini;

- b. studi lapangan yaitu teknik pengumpulan data dengan mengadakan wawancara.

## 6. Analisis Data

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari penelitian yang sudah terkumpul disini penulis sebagai instrumen analisis, yang akan menggunakan metode analisis *Yuridis-kualitatif*. Dalam arti bahwa melakukan analisis terhadap data yang diperoleh dengan menekankan pada tinjauan normatif terhadap objek penelitian dan peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif:

- a. Bahwa undang-undang yang satu dengan yang lain tidak saling bertentangan;
- b. Bahwa undang-undang yang derajatnya lebih tinggi dapat mengesampingkan undang-undang yang ada dibawahnya;
- c. Kepastian hukum artinya undang-undang yang berlaku benar-benar dilaksanakan dan ditaati oleh pejabat pemerintahan.

## 7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini dilakukan pada tempat-tempat yang memiliki korelasi dengan masalah yang diangkat pada penulisan hukum ini. Lokasi penelitian dibagi menjadi 2 yaitu:

### a. Study kepustakaan (*Library research*)

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jln. Lengkong Dalam No 17 Bandung.
- 2) Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja, Unpad, Jln. Dipatiukur No. 35 Bandung.
- 3) Perpustakaan Universitas katolik Parahyangan, Jln. Cimbeuleuit No. 94 Bandung.
- 4) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung, Jln. Taman Sari No. 65 Bandung

### b. Lapangan

- 1) Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral, Jln. Medan Merdeka Selatan No.18, Jakarta Pusat.
- 2) Badan Geologi Kementerian ESDM, Jl. Diponegoro No.57, Bandung