

## **“IMPLIKASI HUKUM PENGANGKATAN TENAGA HONORER MENJADI CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL”**

**Satriya Nugraha**

e-mail: nugraha.str@gmail.com

Fakultas Hukum, Universitas PGRI Palangka Raya

### **ABSTRACT**

*In the Employment Law is not found that the Government may appoint civil servants Candidate (employess) derived from Honorary Workers but then with Government Regulation No. 48 Year 2005 About Appointment of Honorary Workers Being employess has set a policy that the Government may appoint honorary be employess and then amended by Government Regulation No. 43 of 2007 On Amendment of Government Regulation No. 48 Year 2005 concerning the appointment of Honorary Workers Being employess. This study aims to assess the presence of Honorary Workers in the perspective of Employment Law and Legal Implications Power Honorary appointment into employess. This type of research is normative and descriptive analytical study the rules or norms of positive law, relating to the Government's policy to raise the Honorary Workers be employess. The results of this study found that the appointment of Honorary Workers become employess more viscous aspects of public policy rather than juridical aspects. But public policy is then given a legal basis in the form of Government Regulation. Legal implications of the appointment of Honorary be employess conflict between Employment Law with Government Regulations governing, so that under the principles of law should be a higher Regulations beat / disregard the underlying Regulation and this may mean that the implications of the appointment of Honorary Workers into the civil servant is not valid in terms of Legal Aspects*

**Keywords:** *Honorary Worker, Government employees, administrative law*

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Berdasarkan Pasal 27 ayat (2) UUD NKRI 1945 dapat dimaknai bahwa setiap warga Negara dijamin oleh konstitusi yang merupakan hak asasi manusia akan pekerjaan dan penghidupan yang layak termasuk untuk bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintahan. Dalam rangka mendapatkan pekerjaan sebagai Pegawai Negeri Sipil, tentunya sesuai dengan prosedur yang berlaku melalui pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong. Lowongan formasi dalam suatu satuan Organisasi Negara pada umumnya disebabkan adanya Pegawai Negeri Sipil yang berhenti, meninggal dunia, mutasi jabatan dan adanya pengembangan Organisasi. Oleh karena pengadaan

Pegawai Negeri Sipil adalah untuk mengisi formasi yang lowong, maka pengadaan dilaksanakan atas dasar kebutuhan, baik dalam arti jumlah dan mutu Pegawai, maupun kompetensi jabatan yang diperlukan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka setiap Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat yang ditentukan dalam Peraturan perundang-undangan mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar dan diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil. Hal ini berarti bahwa pengadaan Pegawai Negeri Sipil harus didasarkan atas kebutuhan dan dilakukan secara obyektif sesuai dengan syarat yang ditentukan.

Untuk menjamin kualitas dan obyektivitas serta untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, telah diatur mengenai syarat dan tata cara pengadaan Pegawai Negeri Sipil yang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok

Kepegawaian sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang kemudian ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 dan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 11 Tahun 2002 yang berkenaan dengan pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil.

Dalam perkembangannya untuk pengadaan Pegawai Negeri Sipil tersebut telah diambil Kebijakan oleh Pemerintah dengan mengangkat dari Pegawai Honorer. Hal ini sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Alasan Kebijakan ini adalah untuk kelancaran pelaksanaan sebagian tugas-tugas Pemerintahan dan pembangunan, terdapat Pejabat Instansi Pemerintah mengangkat Tenaga tertentu sebagai Tenaga Honorer dimana Tenaga Honorer tersebut telah lama bekerja dan atau Tenaganya sangat dibutuhkan oleh Pemerintah dan memenuhi syarat yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005, sehingga dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Sebetulnya Kebijakan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil juga terbatas pada Tenaga Honorer tertentu sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil, dalam bagian menimbang disebutkan bahwa Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil mulai tahun 2006 Pemerintah telah menetapkan Kebijakan pengangkatan Tenaga Honorer dengan memprioritaskan Tenaga Pelayanan Dasar, Penyuluh, dan Tenaga Teknis lainnya yang telah mengabdikan kepada Pemerintah.

Tenaga Honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau Pejabat lain dalam Pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada Instansi Pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam Undang-undang memang tidak dikenal istilah Tenaga Honorer yang ada hanya Pegawai Tidak Tetap, akan tetapi pada kenyataannya ditemukan beberapa macam jenis Pegawai ini seperti dalam profesi Guru yaitu :

1. Guru PNS adalah Guru yang sudah berstatus Pegawai Negeri yang digaji oleh Pemerintah RI dan Pemda.
2. Guru PTT adalah Guru yang berstatus "setengah" Pegawai Negeri yang digaji oleh Pemda.
3. Guru Bantu adalah Guru yang berstatus honor yang digaji oleh Pemerintah RI.
4. Guru Honor Murni (GHM) adalah Guru yang tidak digaji oleh Pemerintah RI, akan tetapi digaji berdasarkan swadaya dari sekolah dimana GHM mendidik.

Terhadap Kebijakan Pemerintah untuk mengangkat Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil ada yang pro dan ada yang kontra. Pendapat yang setuju terhadap pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil adalah karena terjadi efisiensi. Juga Tenaga yang bersangkutan telah berpengalaman dan sudah siap pakai sehingga tidak terlalu banyak mengeluarkan biaya dalam pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil tersebut, tetapi yang kontrak menganggap pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil selain menutup kesempatan pihak masyarakat luas juga pengangkatan Tenaga Honorer itu sendiri penuh dengan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) sehingga sulit diharapkan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan kehendak Undang-Undang.

## **KAJIAN LITERATUR**

Permasalahan yang berhubungan dengan reformasi penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan hubungannya dengan paradigma yang lebih luas yaitu pada dimensi kebijakan publik. Dapat dipahami bahwa pada hakekatnya adalah suatu

keputusan yang dilakukan oleh suatu instansi yang berwenang untuk melakukan hal-hal yaitu :

1. mengatasi permasalahan tertentu;
2. melakukan suatu tindakan/kegiatan tertentu;
3. untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>1</sup>

Kebijakan dalam kaitan dengan permasalahan ini dipandang sebagai salah satu bagian dari administrasi publik atau administrasi pemerintahan. Dengan demikian pemerintah sebagai instansi yang berwenang dalam memutuskan suatu kebijakan politik harus mempunyai kepekaan terhadap permasalahan publik serta memahami posisi dan perannya sebagai abdi masyarakat dan abdi negara.<sup>2</sup> Sebagaimana dikemukakan oleh Walter William dalam William N. Dunn bahwa kajian itu pada dasarnya adalah suatu cara mensintesis informasi termasuk hasil penelitian, untuk menghasilkan suatu format bagi pengambil keputusan dan penetapan kebutuhan informasi yang berkaitan dengan kebijakan masa depan.<sup>3</sup> Sedangkan dalam konteks yang sama, Asrori menyatakan bahwa kajian kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menerapkan berbagai metode pengkajian dalam konteks argumentasi dan debat publik untuk menciptakan cara kritis, menaksir dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.<sup>4</sup>

Atas dasar kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kajian kebijakan pada dasarnya merupakan studi antar disiplin ilmu untuk menemukan alternatif kebijakan yang terbaik guna mengatasi

permasalahan yang dihadapi atau untuk mencapai sejumlah tujuan yang diinginkan.

Sementara itu untuk langkah-langkah kajian kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Asrori bahwa terdapat 7 (tujuh) langkah kajian kebijakan yang banyak dijadikan referensi adalah sebagai berikut :

#### 1. Pengkajian Persoalan.

Pengkajian Persoalan bertujuan untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskan dalam hubungan sebab akibat.

#### 2. Penentuan Tujuan.

Tujuan adalah suatu akibat yang secara sadar ingin dicapai atau ingin dihindari. Penentuan tujuan adalah merumuskan tujuan secara jelas, realitas dan terukur. Tujuan tersebut hendaknya mudah dipahami, sesuai dengan nilai-nilai filsafat bangsa dan dengan kondisi sosial ekonomi negara dan masyarakat serta dapat diperhitungkan secara nyata atau dapat diuraikan menurut ketentuan satuan-satuan tertentu.

#### 3. Perumusan Alternatif.

Perumusan Alternatif adalah sejumlah alat atau cara-cara yang dapat digunakan untuk mencapai, langsung ataupun tidak langsung sejumlah tujuan yang telah ditentukan. Bisa juga dikaitkan sebagai pilihan-pilihan diluar alat atau cara-cara yang telah digunakan atau yang telah ada.

#### 4. Penyusunan Model.

Model adalah penyederhanaan dari kenyataan persoalan yang dihadapi, diwujudkan dalam hubungan-hubungan kausal atau fungsional. Model dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk yang dapat digolongkan sebagai model skematik, model fisis, game model, model simbolis dan sebagainya. Model dapat juga dipergunakan sebagai alat bantu yang baik dalam perumusan dan penentuan solusi atau dalam perumusan tujuan, pengembangan serta penentuan pilihan alternatif kebijaksanaan.

#### 5. Penentuan Kriteria.

<sup>1</sup>M. Sinaga. 1999, *Disiplin Kelima, Seni dan Praktek dari Organisasi Pembelajaran*, Jakarta: Bina Aksara, hal. 78

<sup>2</sup>Mustopadidjaja, 1999, *Studi Kebijakan, Perkembangan dan Penerapannya*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi. Jakarta: Universitas Indonesia, Jakarta. Hal. 14

<sup>3</sup>William N. Dunn, 1987. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Jogjakarta : Gajah Mada University Prees. Hal. 45

<sup>4</sup>Asrori. 1998. *Pemerintah Sebagai epresentasi Kehendak Negara*. Jakarta : Inti Karsa. Hal.

Analisis kebijakan memerlukan kriteria-kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif-alternatif pemecahan masalah. Pilihan ini menyangkut bukan hanya hal-hal bersifat pragmatis seperti ekonomi, politik administratif dan sebagainya tetapi juga hal-hal yang menyangkut nilai-nilai abstrak yang fundamental seperti etika dan falsafah.

#### 6. Penilaian Alternatif.

Alternatif-alternatif yang ada perlu dinilai berdasarkan kriteria-kriteria tersebut diatas. Tujuan penilaian adalah mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan fasilitas setiap alternatif dalam pencapaian tujuan, sehingga diperoleh kesimpulan mengenai alternatif-alternatif fisibel mana yang paling efektif dan efisien.

#### 7. Perumusan Rekomendasi

Langkah terakhir dari kajian kebijakan adalah merumuskan saran mengenai alternatif yang diperhitungkan dapat mencapai tujuan secara optimum pada kondisi berbagai faktor lingkungan, administrasi dan ekonomi tertentu. Dalam rekomendasi ini ada baiknya dikemukakan strategi pelaksanaan dari alternatif-alternatif kebijakan yang disarankan tersebut.<sup>5</sup>

Sehubungan dengan evaluasi analisis kebijakan, William N. Dunn kembali menyatakan bahwa secara mendasar evaluasi mempunyai arti yang saling berhubungan dimana masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program secara umum. Evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal) pemberian angka (rating) dan penilaian (assessment). Dalam arti lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau hasil kebijakan. Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan sebagai berikut:

1. Evaluasi memberi informasi yang sah (valid) dan dapat dipercaya (reliable) mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.

2. Evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target tujuan utama evaluasi kebijakan dimana tujuan pokoknya adalah untuk mengetahui tingkat "aproviiasi" (perlu), adekuasi (memadai), efisiensi (daya guna) suatu kebijakan dan sistem manajemen pelaksanaannya.<sup>6</sup>

Di dalam penilaian tersebut dipertanyakan yaitu dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan. Setiap sistem administrasi perlu melakukan penilaian atas berbagai langkah kebijakan yang telah ditempuh. Penilaian memerlukan informasi mengenai tingkat hasil dan dampak pelaksanaan sesuatu kebijakan. Hal ini akan memberi petunjuk mengenai edekulasi substansi peralatan kebijakan, efisiensi dan efektifitas sistem manajemen pelaksanaannya serta perilaku para pelaksana dan kelompok sasaran beberapa pendekatan, metode dan teknik pengukuran telah pula dikembangkan untuk melakukan penilaian tersebut.

Terkait dengan kepegawaian dewasa ini dalam kajian hukum administrasi lebih memandang hubungan hukum kepegawaian sebagai suatu *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) terhadap negara (pemerintah). Adapun *openbare dienstbetrekking* yang melekat pada hubungan hukum kepegawaian itu lebih merupakan hubungan sub-ordinatie antara atasan dengan bawahan.<sup>7</sup>

Di dalam pengetahuan hukum kepegawaian, ada beberapa pendapat yang perlu dikemukakan tentang apa sebenarnya Pegawai Negeri. *Kranenburg-Vegting* berpendapat bahwa untuk membedakan Pegawai

<sup>6</sup> William N. Dunn, Op Cit. Hal. 86.

<sup>7</sup> Philipus M. Hadjon et.al., 2005, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal.214

<sup>5</sup> Asrori, Op cit. Hal. 45

Negeri dengan pegawai lainnya dilihat dari sistem pengangkatannya untuk menjabat dalam suatu dinas publik. Pegawai Negeri adalah pejabat yang ditunjuk, jadi tidak termasuk mereka yang memangku suatu jabatan mewakili (*vertegen woordigende functie*) seperti seorang anggota parlemen, seorang menteri, seorang presiden dan sebagainya.<sup>8</sup> Sedangkan Logemann menggunakan kriteria yang bersifat materiil, yakni hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri tersebut. Dikatakan selanjutnya bahwa Pegawai Negeri adalah tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara<sup>9</sup>

Pegawai negeri adalah mereka setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan Negeri atau disertai tugas lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kedudukan pegawai negeri sipil diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Adapun kedudukannya diatur dalam pasal 3 yang berbunyi "Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan, dan pembangunan".

Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) adalah :

"Pegawai Negeri adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas Negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Jenis dan kedudukannya dijelaskan dalam Pasal 2, sebagai berikut :

Ayat 1 :

Pegawai Negeri terdiri dari:

- a. Pegawai Negeri Sipil ;
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia ; dan
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ayat 2 :

Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat, dan
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Yang dimaksud dengan PNS Pusat adalah PNS yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah Propinsi / Kabupaten / Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas Negara lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan PNS Daerah adalah PNS Daerah Propinsi / Kabupaten / Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan bekerja pada

<sup>8</sup>Muchsan, 1982, Hukum Kepegawaian, Bina Aksara, Jakarta, hal.23

<sup>9</sup> Utrecht E., 1967, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Balai Buku Ichtiar, Jakarta, hal. 164

Pemerintah Daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.

Sebagaimana dinyatakan sebelumnya bahwa Pegawai Negeri adalah mereka setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan Negeri atau disertai tugas lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain itu juga adanya tuntutan bagi pegawai negeri sipil untuk melaksanakan tugasnya dengan baik maka ia harus memiliki kesetiaan dan ketaatan penuh terhadap Pancasila, UUD 1945, Negara dan pemerintah, sehingga dengan demikian dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengerahkan segala daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Sebagaimana diketahui bahwa sesuai dengan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil berada di tangan Presiden dan dapat didelegasikan sebagian wewenangnya kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah. Pendelegasian kewenangan dimaksud telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS.

Dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang

merata dan berkeeseimbangan material dan spirituil, diperlukan adanya Pegawai Negeri sebagai Warga Negara, unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Untuk mewujudkan Pegawai Negeri yang demikian itu diperlukan adanya suatu Undang-undang yang mengatur kedudukan, kewajiban, hak, dan pembinaan Pegawai Negeri yang dilaksanakan berdasarkan sistim karier dan sistim prestasi kerja.

Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara khususnya Pegawai Negeri. Karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan, dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Aparatur Negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan Negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Perwujudan Pemerintah yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya

dengan sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab, perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan Negara. Asas-asas penyelenggaraan Negara selalu dipadukan dengan pelaksanaan asas legalitas.

Penyelenggaraan Negara pada hakikatnya ialah para pejabat Negara sebagai aktor penyelenggaraan pemerintahan Negara. Pemerintahan yang dimaksud adalah keseluruhan sistem pelaksanaan kekuasaan dan wewenang, baik mekanisme dan prosedurnya di dalam organisasi kenegaraan tersebut, dan itu bukan hanya pemerintah saja namun juga kedudukan legislatif dan yudikatif.

Pelaksanaan Pemerintahan sehari-hari, menunjukkan betapa besarnya peranan pejabat pemerintahan dalam mengambil langkah-langkah kebijaksanaan tertentu yang dianggap penting.

Namun berbagai permasalahan yang terjadi saat ini adalah, bagaimana pelaksanaan wewenang tersebut tidak akan menimbulkan sesuatu hal yang sewenang-wenang. Indikasi yang ada adalah bahwa hukum merupakan sarana kekuasaan politik, yang menempati posisi lebih dominan, atau disinonimkan dengan dialektika kekuasaan yang diberikan kepadanya seringkali diartikan bahwa hukum memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk berbuat berdasarkan keinginan kekuasaan.

Terkait dengan pengangkatan pegawai negeri sipil yang menjadi pencerminan berbagai kalangan baik praktisi hukum maupun akademisi saat ini tidak lebih pada kompetisi seseorang untuk mendapatkan pekerjaan. Pada dasarnya setiap warga Negara Republik Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar sebagai Pegawai Negeri Sipil sepanjang memenuhi syarat yang ditentukan. Pengangkatan sebagai

Pegawai Negeri Sipil dilakukan secara obyektif hanya untuk mengisi formasi yang lowong sebagaimana telah diatur dalam PP Nomor 98 Tahun 2000 jo. PP Nomor 11 Tahun 2002 dan Keputusan Kepala BKN Nomor 11 Tahun 2002 berkenaan dengan pengadaan CPNS.

Dengan Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005, bagi tenaga honorer yang berusia paling tinggi 46 (empat puluh enam) tahun dan telah bekerja 20 (dua puluh) tahun atau lebih, dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, setelah melalui seleksi administratif, disiplin, integritas, kesehatan, dan kompetensi.

Dalam proses pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dilaksanakan dengan beberapa tahapan yaitu :

1. Perencanaan dan Persiapan ;
2. Seleksi Administrasi ;
3. Pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS ;
4. Pengawasan dan Pengendalian ;
5. Evaluasi ;
6. Ketentuan Peralihan.

Tahapan yang disebutkan di atas terkait dengan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS pada dasarnya berbeda dengan tahapan pengangkatan CPNS dari jalur umum, karena tidak ada Seleksi Akademis.

#### **METODE PENELITIAN**

Penulisan ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif. Sifat Penelitiannya adalah deskriptif analitis yang bertujuan menggambarkan secara tepat tentang masalah hukum yang akan diteliti dan solusi hukum terhadap permasalahan yang berkaitan dengan kebijakan Pemerintah untuk mengangkat tenaga honorer menjadi CPNS.

#### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Implikasi Hukum Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Formasi**

### **Kepegawaian Untuk Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS**

Dalam rangka peningkatan daya guna dan hasil guna dari PNS yang disesuaikan dengan perkembangan tuntutan zaman, maka Pemerintah Negara Republik Indonesia melakukan perubahan dan penyempurnaan Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjadi Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Penjelasan Pasal 15 ayat (1) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, menyebutkan bahwa formasi adalah penentuan jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan untuk mampu melaksanakan tugas pokok yang ditetapkan oleh Pejabat yang berwenang. Adapun beban dan pertimbangan ditetapkannya formasi diatur dalam Pasal 15 ayat (2) yaitu "Formasi ditetapkan berdasarkan perkiraan beban kerja dalam jangka waktu tertentu dengan mempertimbangkan macam-macam pekerjaan, rutinitas pekerjaan, keahlian yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dan hal-hal lain yang mempengaruhi jumlah dan sumber daya manusia yang diperlukan".

Pada Pasal 15 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan bahwa jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan ditetapkan dalam formasi untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan. Dengan demikian maka formasi merupakan penentuan jumlah maupun susunan pangkat dari PNS yang diperlukan untuk mampu melaksanakan tugas pokok yang ditetapkan oleh Pejabat yang berwenang sesuai jumlah yang diperlukan berdasarkan beban kerja suatu Organisasi.

Dalam penjelasan Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ditetapkan bahwa pengadaan Pegawai Negeri Sipil untuk mengisi formasi. Lowongan formasi dalam suatu Organisasi pada umumnya disebabkan oleh dua hal,

yaitu adanya Pegawai Negeri Sipil yang keluar karena berhenti atau adanya perluasan Organisasi. Karena pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah untuk mengisi formasi yang lowong, maka penerimaan Pegawai Negeri Sipil harus berdasarkan kebutuhan.

Sedangkan Pasal 1 angka (1), Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2003, tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa formasi PNS adalah jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan dalam suatu Satuan Organisasi Negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu.

Pada ketentuan Pasal 3 ayat (1) formasi PNS Pusat untuk masing-masing Satuan Organisasi Pemerintah Pusat setiap Tahun Anggaran ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara, setelah mendapat pertimbangan dari Kepala Badan Kepegawaian Negara berdasarkan usul Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat, pada ayat (2) disebutkan formasi PNS Daerah Propinsi / Kabupaten / Kota setiap Tahun Anggaran ditetapkan oleh Kepala Daerah masing-masing setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara, berdasarkan pertimbangan dari Kepala Badan Kepegawaian Negara.

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2003 juga mengatur bahwa Formasi Pegawai Negeri Sipil secara Nasional setiap Tahun Anggaran ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab dibidang Pendayagunaan Aparatur Negara, setelah memperhatikan pendapat Menteri Keuangan dan pertimbangan Kepala BKN.

Penetapan dan persetujuan formasi PNS Pusat dan formasi PNS Daerah dilakukan atas usul :

1. Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat, dan
2. Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah yang dikoordinasikan oleh Gubernur.

Dari pengertian tersebut di atas dapatlah dirinci unsur-unsur yang terkandung dalam formasi sebagai berikut:



1. Formasi PNS meliputi jumlah dan susunan Pangkat PNS.
2. Formasi PNS diperlukan dalam suatu susunan Organisasi Negara.
3. Formasi PNS dimaksudkan untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu (setiap tahun).
4. Formasi PNS Pusat ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara setelah mendapatkan pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara berdasarkan usul dari Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat.
5. Formasi PNS Daerah untuk masing-masing Satuan Organisasi Pemerintah Daerah setiap tahun anggaran ditetapkan oleh Kepala Daerah (namun berdasarkan Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 132 menyebutkan Penetapan formasi Pegawai Negeri Sipil Daerah Provinsi /Kabupaten /Kota setiap Tahun Anggaran dilaksanakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara atas usul Gubernur).
6. Formasi PNS ditetapkan berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan.

Adapun Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat adalah Menteri, Jaksa Agung, Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Sekretaris Militer, Sekretaris Presiden, Sekretaris Wakil Presiden, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kepala Kepolisian Negara, dan Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi / Tinggi Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 4 ayat (1), menyebutkan formasi masing-masing Satuan Organisasi Negara disusun berdasarkan analisis kebutuhan dan penyediaan Pegawai sesuai dengan jabatan yang tersedia, dengan memperhatikan Norma, Standar, dan Prosedur yang ditetapkan oleh Pemerintah. Selanjutnya sesuai ayat (2) Pasal tersebut, analisis kebutuhan dimaksud di atas dilakukan berdasarkan hal-hal berikut :

1. Jenis Pekerjaan;
2. Sifat Pekerjaan;
3. Analisis Beban Kerja dan Perkiraan Kapasitas Seorang Pegawai Negeri Sipil dalam jangka waktu tertentu;
4. Prinsip Pelaksanaan pekerjaan;
5. Peralatan Yang Tersedia;

Selanjutnya rangkaian analisa kebutuhan PNS dilakukan, antara lain berpedoman kepada Keputusan MENPAN No.KEP/75/M.PAN/7/2004 Tgl.23 Juli 2004 tentang Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja Dalam Rangka Penyusunan Formasi PNS.

Sebelum dikeluarkannya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974, jumlah dan susunan Pegawai Negeri Sipil bagi suatu Instansi ditetapkan atas dasar anggaran yang tersedia bagi Instansi yang bersangkutan, karenanya terkenal sebagai yang disebut Formasi Anggaran.

Sebagai bahan untuk menetapkan formasi, diperlukan lebih dahulu susunan analisa kebutuhan Pegawai Negeri Sipil oleh Instansi yang bersangkutan, dan untuk dapat melakukan analisa kebutuhan dimaksud, terlebih dahulu perlu ada analisa jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan oleh suatu Instansi.

Analisis kebutuhan Pegawai Negeri Sipil adalah suatu proses analisa secara logis dan teratur dari segala dasar-dasar / faktor-faktor yang ditentukan untuk dapat menentukan jumlah dan susunan pangkat serta kualitas Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan oleh sesuatu satuan Organisasi Negara untuk mampu melaksanakan tugasnya secara berdayaguna, berhasil guna dan berkelanjutan. Analisa kebutuhan Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai upaya agar setiap Pegawai Negeri Sipil yang ada pada setiap Satuan Organisasi Negara mempunyai pekerjaan tertentu.

Formasi ditetapkan oleh MENPAN (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara), setelah mendapat pertimbangan dari BKN, dan Kementerian yang bersangkutan serta Kementerian Keuangan.

Penetapan formasi yang melibatkan beberapa lembaga tersebut memiliki tujuan tertentu terutama yang berkaitan dengan kualitas dan kuantitas Pegawai yang harus

dimiliki Pemerintah. Apabila ketentuan kualitas dan kuantitas tersebut dapat dipenuhi, maka besar sekali kemungkinan beban kerja yang dimiliki satuan Organisasi. Oleh karenanya Organisasi harus selalu disesuaikan dengan perkembangan tugas pokok yang harus dilaksanakan dalam mencapai tugas itu. Karena tugas pokok dapat berkembang dari waktu ke waktu, maka jumlah dan mutu Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan harus selalu disesuaikan dengan perkembangan tugas pokok.

Perkembangan tugas pokok dapat mengakibatkan makin besarnya jumlah Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan, dan sebaliknya dapat pula mengakibatkan makin sedikitnya Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan, karena kemajuan teknologi di bidang peralatan. Sehubungan dengan itu maka Pasal 15 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 menetapkan bahwa jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan ditetapkan dalam formasi untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat dan beban kerja yang harus dilaksanakan.

Pelaksanaan penetapan formasi berdasar Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1976, tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil, dan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 04/SE/1976 tanggal 4 Maret 1976.

Pengangkatan Kepegawaian berdasarkan formasi diperlukan karena agar pengangkatan Pegawai Negeri Sipil memenuhi tujuan Organisasi sehingga tidak terdapat kelebihan Pegawai atau kekurangan Pegawai untuk mencapai efisiensi dan efektivitas Organisasi.

Menurut Muchsan tujuan penetapan formasi adalah agar Satuan-satuan Organisasi Negara tersebut dapat mempunyai jumlah dan mutu Pegawai yang cukup sesuai dengan beban kerja yang dipikul pada Satuan-satuan Organisasi tersebut. Organisasi merupakan sarana untuk mencapai tujuan.

Pengadaan Pegawai Negeri Sipil pada hakekatnya merupakan suatu mekanisme dan aktivitas untuk mengisi

formasi yang terluang. Kegiatan dan mekanisme tersebut meliputi perencanaan secara menyeluruh, pengumuman tentang proses pelamaran, pelaksanaan saringan baik tertulis maupun lisan. Sebagai upaya untuk mengisi kekurangan Pegawai (formasi yang lowong), maka perlu pengangkatan Pegawai Baru.

Formasi yang lowong disebabkan dua hal, yaitu Perluasan Organisasi (tambahan formasi/PB.I) maupun karena adanya Pegawai yang pensiun/ meninggal / berhenti (PB. II). Oleh karena itu pengangkatan Pegawai Baru melalui 2 (dua) cara yaitu dengan cara melalui mengisi formasi (PB.I) dan melalui mengisi pengganti pensiun / meninggal dunia / berhenti (PB.II).

Agar supaya setiap warga Negara dapat mengetahui adanya lowongan formasi yang akan diisi, dan agar Instansi memperoleh kesempatan yang cukup luas dalam melakukan pemilihan calon yang terbaik, maka penerimaan Pegawai Baru dimaksud harus diumumkan seluas-luasnya melalui media yang ada (Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1976 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, dan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara tanggal 8 Maret 1976 Nomor 05/SE/1976).

Kiranya dapat dicatat, bahwa di masa lalu, pengisian lowongan formasi dalam suatu Instansi tidak selalu diumumkan melalui mass media yang ada, baik dalam jumlah yang besar apalagi bila hanya diperlukan satu atau dua orang saja, maka calonnya dicari di antara orang-orang yang secara kebetulan telah melamar pekerjaan pada Kantor yang memerlukan Tenaga, atau di antara orang-orang yang telah dikenal oleh salah seorang Pegawai dari Kantor itu.

## **B. Kewenangan Kebijakan Untuk Pengangkatan Tenaga Honorar**

Pengadaan CPNS harus dilaksanakan secara obyektif, didasarkan atas syarat-syarat yang telah ditentukan, serta tidak membedakan Jenis Kelamin, Suku, Agama, Ras, Golongan, atau Daerah. Sebagai tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 48

Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 11 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan di atas kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002, ditetapkan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2005 tentang Pedoman Pendataan Dan Pengolahan Tenaga Honorer Tahun 2005 dan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2005, mulai dari Perencanaan, Pengumuman, Pelamaran, Penyaringan, Penetapan Kelulusan, Permintaan Nomor Identitas Pegawai, sampai dengan pengangkatan CPNS.

Kewenangan atau Wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan Hukum Publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “Kekuasaan Formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau Legislatif dari Kekuasaan Eksekutif atau Administratif.<sup>10</sup>

Berdasarkan hal di atas, bahwa merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang Pemerintahan atau urusan Pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “Wewenang” hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan diperoleh oleh seseorang melalui 2(dua) cara yaitu dengan atribusi atau dengan Pelimpahan Wewenang.

Dengan Atribusi adalah Wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan Hukum Tata Negara, atribusi ini ditunjukkan dalam Wewenang yang dimiliki oleh Organ Pemerintah dalam menjalankan Pemerintahannya berdasarkan kewenangan

yang dibentuk oleh pembuat Undang-undang.

Atribusi ini menunjuk pada Kewenangan Asli atas dasar Konstitusi (UUD) atau Peraturan Perundang-Undangan.

Selain secara Atribusi, Wewenang juga dapat diperoleh melalui proses Pelimpahan yang disebut :

1. Delegasi
2. Mandat.

Diantara jenis-jenis Pelimpahan Wewenang ini, perbedaan antara keduanya adalah sebagai berikut :

Pendelegasian diberikan biasanya antara Organ Pemerintah satu dengan Organ Pemerintah lain, dan biasanya pihak pemberi Wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan Wewenang, sedangkan mandat diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan.

Terjadi pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan. Tidak terjadi pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan dalam arti yang diberi Mandat hanya bertindak untuk dan Atas Nama yang memberikan Mandat. Pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan Wewenang yang dimilikinya karena telah terjadi pengalihan Wewenang kepada yang disertai Wewenang.

Pemberi mandat masih dapat menggunakan Wewenang bilamana mandat telah berakhir. Pemberi delegasi tidak wajib memberikan instruksi (penjelasan) kepada yang disertai Wewenang mengenai penggunaan Wewenang tersebut namun berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan Wewenang tersebut.

Pemberi mandat wajib untuk memberikan instruksi (penjelasan) kepada yang disertai Wewenang dan berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan Wewenang tersebut. Tanggungjawab atas pelaksanaan Wewenang berada pada pihak yang menerima Wewenang tersebut. Tanggungjawab atas pelaksanaan Wewenang tidak beralih dan tetap berada pada pihak yang memberi mandat.

Baik Wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi maupun berdasarkan Pelimpahan sama-sama harus terlebih

---

<sup>10</sup>Ridwan HR, 2002, Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, hal. 72

dahulu dipastikan bahwa yang melimpahkan, benar memiliki Wewenang tersebut dan Wewenang itu benar ada berdasarkan Konstitusi (UUD) atau Peraturan Perundang-undangan.

Demikian pula Wewenang dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dibedakan antara Atribusi dan Delegasi. Atribusi terdapat apabila adanya Wewenang yang diberikan oleh UUD atau UU kepada suatu Badan dengan kekuasaan dan tanggung jawab sendiri (mandiri) untuk membuat/membentuk Peraturan Perundang-undangan.

Untuk hal yang berkenaan dengan Delegasi terdapat apabila suatu Badan (Organ) yang mempunyai Wewenang secara mandiri membuat Peraturan Perundang-undangan (Wewenang Atribusi) menyerahkan (*overdragen*) kepada suatu Badan atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri Wewenang untuk membuat/membentuk Peraturan Perundang-undangan.

Wewenang Atribusi dan Delegasi dalam membuat/membentuk Peraturan perundang-undangan timbul karena :

1. Tidak dapat bekerja cepat dan mengatur segala sesuatu sampai pada tingkat yang rinci.
2. Adanya tuntutan dari para pelaksana untuk melayani kebutuhan dengan cepat berdasarkan aturan-aturan Hukum tertentu.

Dalam suatu Struktur Organisasi Lembaga Negara, umumnya yang terjadi adalah Pelimpahan Wewenang. Lembaga Negara dibentuk berdasarkan Konstitusi (UUD) yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Berdasarkan Atribusi, Pimpinan suatu Lembaga Negara memiliki Wewenang.

Kewenangan di atas tidak dapat dilaksanakan oleh Pimpinan Lembaga Negara tersebut karenanya kemudian untuk pelaksanaannya secara teknis di lapangan, Pimpinan Lembaga Negara tersebut dapat melimpahkan Wewenangnya. Pelimpahan Wewenang adalah penyerahan sebagian dari Wewenang Pejabat Atasan kepada Bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan

Wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, Pelimpahan Wewenang yang dapat dilimpahkan kepada Pejabat bawahannya.

Sehubungan dengan Kebijakan pengangkatan Tenaga Honorar menjadi CPNS dalam UU tidak ditemukan dasarnya tetapi Pemerintah mengambil Kebijakan tersebut berdasarkan Peraturan Pemerintah. Mengenai kewenangan Pemerintah yang mendasarkan dengan PP menimbulkan masalah Hukum.

Reformasi manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) dilakukan berdasarkan UU Nomor 43 tahun 1999 yang merupakan penyempurnaan UU Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam UU ini, prinsip pengisian jabatan dilakukan secara tertutup, artinya Jabatan Negeri di dalam birokrasi Pemerintahan hanya diisi dari kalangan birokrasi sendiri. Pada satu sisi, prinsip ini memberikan jaminan karier bagi Aparatur Pemerintah, tetapi di sisi lain secara bertahap akan terjadi penurunan Kualitas Sumber Daya Aparatur, sebab sebuah Organisasi yang tidak memanfaatkan energi dari luar, pada dasarnya akan mengalami stagnasi kinerja.

Di era sekarang ini, dalam rangka membangun Organisasi Pemerintah yang kompetitif, maka pengisian jabatan perlu menggunakan “Prinsip Terbuka Secara Terbatas”. Prinsip ini dimaksudkan untuk jabatan-jabatan Negeri tertentu-terutama yang berkaitan dengan keahlian tinggi, dapat diisi oleh orang yang bukan Pegawai Negeri Sipil (PNS) asalkan memenuhi persyaratan yang ditentukan serta lulus seleksi (*fit and propert test*).

Namun satu yang harus dipahami bahwa untuk seleksi pengisian Pegawai baru ataupun pengisian Jabatan Negeri hendaknya dilakukan oleh suatu Badan yang bebas dan Profesional, sebab sistem seleksi ini sangat menentukan kinerja birokrasi secara keseluruhan. Apalagi birokrasi dituntut untuk bekerja secara netral dan profesional. Dalam hal ini tentu saja pertimbangan politis hendaknya

dikesampingkan dalam mengisi jabatan yang dimaksud. Justru sebaliknya, pengisian Pegawai Baru maupun pengisian Jabatan Negeri sebaiknya didasarkan pada prestasi kerja.

Seperti halnya juga di Daerah, adanya kenyataan bahwa Daerah diberikan kewenangan Kepegawaian yang luas kepada Daerah Otonom perlu diikuti dengan penataan manajemen dan kelembagaan yang dapat mengelola Sumber Daya Aparatur yang dilakukan oleh sebuah Lembaga Teknis Daerah yang bisa berbentuk Badan atau Kantor. Alasannya yaitu:

1. Lembaga Teknis Daerah adalah Unsur Staf Auxiliary yang menjalankan kewenangan tertentu yang bersifat spesifik;
2. Unsur staf auxiliary menjalankan fungsi koordinasi antar unit;
3. Unsur Staf Auxiliary mempunyai hubungan langsung dengan pucuk pimpinan (top manager).

Dewasa ini, berdasarkan Undang-Undang<sup>11</sup> dan Keputusan Presiden<sup>12</sup>, dibentuk Badan Kepegawaian Daerah. Tujuan utama dari dibentuknya Badan ini adalah sebagai tempat pengelolaan Sumber Daya Manusia yang dilakukan oleh sebuah Lembaga yang independen dan Profesional.

Lebih jauh bahwa setelah hak dan kewenangan Kepegawaian dikembalikan kepada Daerah, maka diperlukan langkah-langkah strategis untuk menata dan membangun Sumber Daya Aparatur yang lebih Produktif dan Kompetitif, yang meliputi:

1. Menginventarisasi kembali Sumber Daya Aparatur yang ada berdasarkan:
  - a. Golongan Pangkat;
  - b. Pengalaman Kerja;
  - c. Masa Kerja;
  - d. Kompetensi Utama yang dimilikinya berdasarkan pendidikan utama dan wilayah pengalaman kerjanya.

2. Menata kembali distribusi Pegawai berdasarkan lokasi dan bidang keahlian, yang dilakukan atas dasar kerja sama antar Gubernur dengan Bupati/Walikota;
3. Menyusun pengukuran kinerja PNS secara spesifik berdasarkan dua penggolongan yaitu mereka yang bekerja pada jenjang karier umum serta jenjang karier khusus;
4. Mengisi jabatan melalui seleksi kelayakan (fit and profer test) yang dilaksanakan oleh lembaga independen;
5. Menghitung kembali secara cermat perkiraan kebutuhan Pegawai untuk masa lima tahun mendatang, dilihat dari bidang keahlian dan distribusi lokasinya.<sup>13</sup>

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan di atas maka akhirnya dapat disimpulkan Bahwasanya pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil lebih kental aspek kebijakan publik daripada aspek yuridisnya. Namun kebijakan publik kemudian diberi dasar hukum dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan tenaga tertentu pada instansi pemerintah. tetapi seringkali masuknya menjadi tenaga honorer berdasarkan KKN. mplikasi Hukum pengangkatan Honorer menjadi CPNS adalah terjadi pertentangan antara UU Kepegawaian dengan Peraturan Pemerintah yang mengatur, sehingga apabila dilihat dari asas Hukum seyogyanya Peraturan yang lebih tinggi mengalahkan/mengenyampingkan Peraturan di bawahnya dan hal ini dapat berarti implikasi pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS tersebut adalah tidak sah dari segi Aspek Hukum. Selanjutnya, formasi Kepegawaian dalam hal pengangkatan Tenaga Honorer menjadi

---

<sup>11</sup> Pasal 34 A UU Nomor 43 tahun 1999

<sup>12</sup> Keppres Nomor 159 tahun 2000 tentang Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah.

---

<sup>13</sup> Sadu Wasistiono, Op cit. Hal 81.

CPNS menjadi terganggu, sebab perekrutan CPNS melalui Tenaga Honorer lebih berorientasi atas dasar jumlah Tenaga Honorer jadi tanpa melalui prosedur formasi. Hal demikian merupakan sebuah kenyataan yang harus diperbaiki untuk memperoleh Pegawai yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan jenjang kariernya di masa mendatang.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali, 2000, Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Ahmad Ghufron dan Sudarsono, 1991, Hukum Kepegawaian di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta.
- Asrori. 1998. Pemerintah Sebagai Representasi Kehendak Negara. Inti Karsa. Jakarta.
- Eugene Mc Kenna, 1995, Manajemen Sumber Daya Manusia, Andi, Yogyakarta.
- J.E.Hosio, 2006, Kebijakan Publik & Desentralisasi, LaksBang, Yogyakarta.
- Juanda, 2004, Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah, Alumni, Bandung.
- Kansil C.S.T, 1995, Sistem Pemerintahan Indonesia, Bumi Aksara, Jakarta.
- Kristian Widya Wicaksono, 2006, Administrasi dan Birokrasi Pemerintah, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Lin Grensing, 1997, Seleksi Karyawan, Arcan, Jakarta.
- Malayu S.P.Hasibuan, 2009, Manajemen Sumber Daya Manusia, PT.Bumi Aksara. Jakarta.
- Miftah Thoha, 2008, Manajemen Kepegawaian Sipil Di Indonesia, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Muchsan, 1982, Hukum Kepegawaian, Bina Aksara, Jakarta.
- Mustopadidjaja, 1999, Studi Kebijakan, Perkembangan dan Penerapannya, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi. Jakarta: Universitas Indonesia, Jakarta.
- M. Sinaga. 1999, Disiplin Kelima, Seni dan Praktek dari Organisasi Pembelajaran, Bina Aksara, Jakarta.
- Ridwan HR, 2002, Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta.
- Sri Hartini dkk, 2008, Hukum Kepegawaian Di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sondang P Siagian, 2001, Manajemen Sumber Daya Manusia, Bumi Aksara, Jakarta.
- Syaukani, Afan Gaffar, M.Ryaas Rasyid, 2002, Otonomi Daerah Dalam Negara
- Kesatuan, Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan, Yogyakarta.
- Tim Nusamedia, 2010, Peraturan Perundang-Undangan Tentang PNS, NusaMedia, Bandung.

Utrecht, 1967, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Balai Buku Ichtar, Jakarta.

Walter William, 1998. Performance Management. International Thomson Business Press. New Jersey.

Wiliam N. Dunn, 1987. Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Gajah Mada University Prees, Jogjakarta.

W.Riawan Tjandra, 2008, Hukum Administrasi Negara, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ;

Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2003 ;

Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 tahun 2000 ;

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil ;

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil ;

Keputusan Presiden Nomor 159 tahun 2000 tentang Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah.

Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 11 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 ;

Keputusan.Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 26 Tahun 2004 Tanggal 8 Mei 2004 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2003 ;

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.Kep/75/M.Pan/7/2004 Tgl.23 Juli 2004 ttg Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja Dalam Rangka Penyusunan Formasi PNS ;

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2005 tentang Pedoman Pendataan dan Pengolahan Tenaga Honorer Tahun 2005 ;

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2005 tentang Pedoman Pendataan dan Pengolahan Tenaga Honorer Tahun 2005 ;

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil ;

