

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Dalam suatu negara, agar tercapainya negara yang baik diperlukanlah suatu pemerintahan yang baik dalam menjalankan roda pemerintahan di suatu negara, agar terciptanya kesejahteraan untuk seluruh masyarakat. Pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan *issue* yang menonjol dalam pengelolaan administrasi publik yang muncul sekitar dua dasawarsa yang lalu. Tuntutan kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan adalah sejalan dengan kemajuan tingkat pengetahuan serta pengaruh globalisasi.

Pentingnya penerapan *good governance* di beberapa negara sudah meluas mulai Tahun 1980, dan di Indonesia *good governance* mulai dikenal secara lebih dalam Tahun 1990 sebagai wacana penting yang muncul dalam berbagai pembahasan, diskusi, penelitian, dan seminar, baik di lingkungan pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat termasuk di lingkungan para akademisi.¹

¹Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 270.

Secara umum, *good governance* diartikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani dan dilindunginya, *good governance* mencakup 3 (domain) yaitu *state* (negara/pemerintahan), *private sectors* (sector swasta/dunia usaha), dan *society* (masyarakat).²

Oleh sebab itu, *good governance* sektor publik diartikan sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan *stakeholder*, terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik dan pemanfaatan beragam sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas: keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas.

Setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), maka Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sudah tidak berlaku lagi. Dalam Pasal 1 ayat (1) UU ASN disebutkan bahwa “Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”. Dan Pasal 1 ayat (2) “Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu

²*Ibid*, hlm 57

jabatan pemerintahan atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”.

Dari isi Pasal tersebut dijelaskan lagi dalam Pasal 6 UU ASN bahwa Pegawai ASN terdiri atas: PNS dan PPPK, pengertian PNS dan PPPK disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) “Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintah”. Dan Pasal 1 ayat (4) “Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”.

Jabatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) saat ini diminati oleh sebagian besar pencari kerja. Di Indonesia menjadi seorang PNS bisa jadi suatu pekerjaan yang sangat diinginkan untuk hampir semua pencari kerja. PNS sangat menarik karena adanya kepastian seperti gaji, keberlangsungan pekerjaan, dan pensiun.

Organisasi birokrasi tidak hanya terdapat Pegawai Negeri Sipil yang memberikan pelayanan kepada masyarakat tetapi terdapat pegawai honorer yang membantu PNS dalam melaksanakan tugas birokrasi. Pegawai honorer menurut PP No. 48 Tahun 2005 Jo. PP No. 56 Tahun 2012 Tentang

Pengangkatan Pegawai Honorer Menjadi CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil) adalah seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD.

Di dalam UU ASN tidak menyebutkan tentang pegawai honorer. Eksistensi pegawai honorer daerah diakui secara formal dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3) dan diterapkan dalam struktur sumber daya aparatur Indonesia, yang berfungsi membantu pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pelayanan pada masyarakat khususnya di daerah. Setelah munculnya PP No. 48 Tahun 2005 jo PP No. 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Pegawai Honorer menjadi CPNS, praktis banyak masyarakat dalam usia kerja rela menjadi tenaga honorer. Masuk menjadi tenaga honorer dengan honor yang sangat sedikit bahkan cenderung tidak manusiawi dan berada jauh dibawah upah minimum provinsi (UMP) rela dijalani dengan harapan suatu saat dapat diangkat menjadi PNS dengan mempertimbangkan masa kerja dan pengabdian mereka.

Dengan adanya prinsip-prinsip *good governance* harus menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan pengangkatan pegawai honorer menjadi CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil)

di daerah. Khususnya prinsip transparansi dan akuntabilitas. Hal ini dimaksudkan, agar filosofi *The right man on the right place* (penempatan seseorang sesuai dengan keahliannya) tetap menjadi dasar pertimbangan dalam rangka pengangkatan pegawai honorer menjadi CPNS. Namun tidak menutup kemungkinan pengangkatan pegawai honorer menjadi CPNS di daerah-daerah, dinilai sangat sarat dengan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Pada masa orde baru pengangkatan seorang aparat birokrasi pemerintahan menghendaki profesionalisme dalam diri seorang pejabat. Indikasi ini dapat dilihat pada jabatan-jabatan birokrasi pemerintahan yang dijabat oleh orang-orang profesional sesuai dengan potensi, dedikasi, dan prestasi yang bersangkutan.

Di era reformasi, nuansa profesionalisme dalam sistem rekrutmen PNS tuntutananya semakin tinggi. Konsep teori *The Right Man on The Right Place* ingin diwujudkan dan menjadi agenda reformasi dan birokrasi pemerintahan. Dilakukanlah perubahan peraturan penyelenggaraan pemerintah daerah dengan menetapkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggung jawab dan dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Seiring dengan kebijaksanaan pemerintah sesuai dengan PP No. 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS, mendorong Pemerintah Kota Cilegon instansi terkait untuk melakukan rekrutmen CPNS sesuai dengan mekanisme yang termuat dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Dalam PP No. 56 Tahun 2012 tersebut. Diatur sejumlah persyaratan, kriteria, sistem dan prosedur (mekanisme) pelaksanaan rekrutmen CPNS yang menjadi pedoman atau petunjuk teknis pelaksanaan bagi instansi terkait khususnya BKD (Badan Kepegawaian Daerah) baik itu untuk pegawai honorer kategori 1 maupun kategori 2. Pegawai honorer Kategori 1 merupakan pegawai honorer yang penghasilannya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sedangkan pegawai honorer kategori 2 merupakan pegawai honorer yang penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN/APBD.

Pengangkatan pegawai honorer menjadi CPNS harus disertai dengan pelaksanaan prinsip transparansi dan akuntabilitas sebagai upaya mewujudkan *good governance* di Indonesia. Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan yakni informasi tentang kebijakan proses

pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai.³

Realitas yang terjadi selama proses pelaksanaan rekrutmen pegawai menjadi CPNS di beberapa wilayah, dimana sejumlah ketentuan pelaksanaan yang telah diatur dalam PP No. 56 Tahun 2012 seharusnya dipedomani/dijalankan oleh pihak-pihak yang terkait langsung dalam proses pengangkatan pegawai honorer menjadi CPNS, namun dalam kenyataannya kurang optimal. Hal ini terlihat dalam beberapa praktek pelaksanaannya di beberapa wilayah di Indonesia dimana terdapat beberapa hal yang seharusnya ditransparansikan dan dilaksanakan secara akuntabel sebagaimana tuntunan peraturan pemerintah diatas namun justru cenderung disalahartikan dan tidak dilaksanakan secara konsisten dan bertanggung jawab. Di samping itu, beberapa persyaratan seperti usia CPNS honorer dan masa pengabdian dipolitisir oleh pemerintah daerah.

Berangkat dari permasalahan-permasalahan tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait dengan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS yang terkhusus pada tenaga honorer di Dinas Perhubungan Kota Cilegon Provinsi Banten dengan Judul **“Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Dinas Perhubungan Kota Cilegon Provinsi Banten”**

³Loina Lalolo Krina P, *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*, Sekretariat *Good Public Governance* Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2003.hlm.30.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, maka dapat ditetapkan masalah pokok, yaitu:

1. Bagaimanakah Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Dinas Perhubungan Kota Cilegon Provinsi Banten?
2. Kendala apa yang dihadapi dalam Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Dinas Perhubungan Kota Cilegon Provinsi Banten?
3. Upaya apa yang dilakukan dalam mengoptimalkan Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Dinas Perhubungan Kota Cilegon Provinsi Banten?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian adalah

1. Untuk mempelajari, mengetahui, dan menganalisis Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 tentang pengangkatan tenaga honorer

menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Dinas Perhubungan Kota Cilegon Provinsi Banten.

2. Untuk mempelajari, mengetahui, dan menganalisis kendala-kendala yang dihadapi dalam penerapan Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Dinas Perhubungan Kota Cilegon Provinsi Banten.
3. Untuk mempelajari, mengetahui, dan menganalisis upaya mengoptimalkan Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Dinas Perhubungan Kota Cilegon Provinsi Banten.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Secara Teoritis:
 - a. Sebagai salah satu kontribusi pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian yang mengarah pada pengembangan ilmu pengetahuan terutama ilmu pemerintahan.
 - b. Sebagai salah satu bahan referensi bagi para peneliti lainnya yang berminat mengenai masalah-masalah pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.
2. Kegunaan secara Praktis:

Sebagai bahan masukan atau sumbangan pemikiran bagi pihak pemerintah Kota Cilegon Provinsi Banten agar kedepannya lebih baik dalam proses pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

E. Kerangka Pemikiran

Pengertian negara hukum secara sederhana adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Ada pendapat lain yang menyebutkan bahwa dalam negara hukum, hukum sebagai dasar diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan yang berpuncak pada konstitusi atau hukum dasar negara. Konstitusi negara juga harus berisi gagasan atau ide tentang konstitusionalisme, yaitu adanya pembatasan atas kekuasaan dan jaminan hak dasar warga negara.

Negara hukum dalam arti formal yaitu negara yang melindungi seluruh warga dan seluruh tumpah darah, juga dalam pengertian negara hukum material yaitu negara harus bertanggung jawab terhadap kesejahteraan seluruh warganya. Landasan dan semangat negara hukum dalam arti material itu, setiap tindakan negara haruslah mempertimbangkan dua kepentingan atau landasan, ialah kegunaannya (*doelmatigheid*) dan landasan hukumnya (*rechmatigheid*). Dalam segala hal harus senantiasa diusahakan agar setiap tindakan negara (pemerintah)

itu selalu memenuhi dua kepentingan atau landasan tersebut. Adalah suatu seni tersendiri untuk mengambil keputusan yang tepat.⁴

Negara yang berlandaskan hukum adalah negara yang tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka. Hal ini mengandung arti bahwa negara termasuk di dalamnya pemerintahan dan lembaga-lembaga negara lainnya dalam melaksanakan tindakan-tindakan apapun harus dilandasi oleh peraturan hukum atau harus dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

Dasar pijakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum tertuang pada Pasal 1 ayat 3 UUD 1945, yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dimasukkannya ketentuan ini ke dalam bagian Pasal UUD 1945 menunjukkan semakin kuatnya dasar hukum serta menjadi amanat negara, bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Setiap negara yang sudah berdiri sendiri dan merdeka dengan syarat dan ketentuan tertentu pasti mempunyai tujuan-tujuan yang sudah dirancang sebelumnya. Begitu juga dengan negara Indonesia mempunyai beberapa tujuan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Tujuan negara Indonesia terdapat dalam UUD 1945 alinea ke IV. Alinea ke IV berbunyi:

"Kemudian daripada itu untuk membentuk pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia

⁴ <http://sumber-ilmukita.blogspot.co.id/2012/03/pengertian-dan-ciri-ciri-negara-hukum.html>

dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang - Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia ".

Maksud dari Pembukaan Undang-Undang Dasar tersebut bahwa Bangsa Indonesia mendasarkan pandangan hidupnya dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, seperti yang telah dijelaskan di dalam alinea ke empat Undang-Undang Dasar 1945 yang memiliki tujuan yaitu dibentuknya negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian, sebagai negara hukum tentu mempunyai kewajiban untuk mengawasi dalam pelaksanaan hukumnya, terutama mengenai pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS.

Dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian telah diatur mengenai manajemen kepegawaian guna memenuhi kebutuhan sumber daya manusia dalam hal ini pegawai di lingkungan instansi pemerintah sebagai prasarana untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Manajemen kepegawaian tersebut dapat meliputi rekrutmen pegawai yang bekerja di instansi pemerintah. Sebagaimana kita ketahui pegawai yang bekerja di instansi pemerintah di Indonesia khususnya di Kota Cilegon ini masih banyak yang belum diangkat, sehingga banyak pegawai honorer yang sudah bekerja cukup lama dan berstatus sebagai pegawai tidak tetap yang belum diangkat oleh kepala dinas terkait dan digaji dari APBD.

Dalam manajemen PNS menurut Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tidak lagi menggunakan sistem sentralisasi seperti dalam pelaksanaan manajemen PNS pada era Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 namun bersamaan dengan pelaksanaan otonomi daerah, pelaksanaan manajemen PNS di daerah menjadi wewenang daerah masing-masing. Namun demikian dalam pelaksanaannya aturan, proses, maupun tahapan dalam pelaksanaannya masih belum banyak berubah dari pelaksanaan manajemen PNS sebelumnya.⁵

Rekrutmen terhadap pegawai honorer di instansi pemerintah dapat dilakukan melalui seleksi CPNS yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk mengisi kekosongan/formasi pegawai. Selain itu juga dapat melalui pengangkatan yang biasanya peruntukkan bagi pegawai honorer. Prosedur pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS ini, telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 juncto Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2012.

⁵ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2007, hlm.54.

Dalam pelaksanaannya Peraturan Pemerintah tersebut masih banyak pegawai honorer yang belum diangkat dari tahun-tahun sebelumnya hingga diterbitkannya Peraturan Pemerintah tersebut, masih terlalu banyak pegawai honorer yang belum diangkat menjadi CPNS. Sehingga para pegawai honorer tersebut menuntut kesejahteraan dan jaminan penghidupan yang layak sebagai balas jasa atas pengabdian mereka pada instansi pendidikan. Hal itu juga dikarenakan dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian tidak mengatur secara jelas bagaimana status hukum tenaga honorer sebagai bagian dari manajemen kepegawaian.

Manajemen kepegawaian merupakan paduan kata manajemen dan kepegawaian yang masing-masing mempunyai arti dan berdiri sendiri. Manajemen adalah melaksanakan perbuatan tertentu dengan menggunakan tenaga orang lain, sedangkan kepegawaian adalah seluruh kegiatan yang berhubungan dengan kepentingan kepegawaian.

Manajemen kepegawaian menurut Moekijat adalah suatu proses untuk mengembangkan, menerapkan dan menilai kebijaksanaan-kebijaksanaan, prosedur-prosedur, metode-metode, dan program-program yang ada hubungannya dengan individu dengan organisasi.⁶

Nitisemito mengemukakan manajemen kepegawaian sebagai suatu ilmu dan seni untuk melaksanakan antara lain: *planning, organizing,*

⁶Moekijat, *Manajemen Kepegawaian*, Mandar Maju, Jakarta, 1989, hlm.5.

controlling, sehingga efektifitas dan efisiensi personalia dapat ditingkatkan semaksimal mungkin dalam mencapai tujuan.⁷

Pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa manajemen kepegawaian merupakan suatu seni dan ilmu yang digunakan dalam mencapai suatu tujuan yang ada hubungannya dengan individu dengan organisasi. Dengan demikian, kita dapat melihat bahwa manajemen kepegawaian itu memang penting dalam organisasi yang mempunyai andil yang cukup penting karena menyangkut manusia yang akan menentukan arah kemajuan dan kesuksesan dalam suatu organisasi.

Dalam manajemen pegawai tentu dibahas mengenai pengadaan pegawai yang biasa disebut dengan rekrutmen. Pada dasarnya rekrutmen dilakukan untuk mengisi kebutuhan organisasi akan tenaga kerja/karyawan yaitu untuk menduduki jabatan-jabatan yang ada dalam organisasi yang masih kosong.

Rekrutmen adalah proses mencari, menemukan, mengajak dan menetapkan sejumlah orang dari dalam maupun dari luar perusahaan sebagai calon tenaga kerja dengan karakteristik tertentu seperti yang telah ditetapkan dalam perencanaan sumber daya manusia. Hasil yang didapatkan dari proses rekrutmen adalah sejumlah tenaga kerja yang akan memasuki proses seleksi, yakni proses untuk menentukan kandidat yang paling layak untuk mengisi jabatan tertentu yang tersedia di perusahaan.

⁷Alex NitiseMITO, *Manajemen Personal*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm.10.

Terkait dengan rekrutmen dalam Peraturan Pemerintah No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan PNS disebutkan bahwa pengadaan Pegawai Negeri Sipil dilakukan mulai dari perencanaan, pengumuman, pelamaran, penyaringan, pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil sampai dengan pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Pelaksanaan rekrutmen dan seleksi merupakan tugas yang sangat penting, krusial, dan membutuhkan tanggung jawab yang besar. Hal ini karena kualitas sumber daya manusia yang akan digunakan perusahaan sangat tergantung pada bagaimana prosedur rekrutmen dilaksanakan.

Di dalam masyarakat yang selalu berkembang, manusia senantiasa mempunyai kedudukan yang makin penting, meskipun negara Indonesia menuju kepada masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah sesuatu yang mulia, tidaklah berarti mengabaikan manusia yang melaksanakan kerja tersebut.

Miftah Thoha memberikan pengertian bahwa pegawai adalah orang-orang yang telah memenuhi syarat tertentu diangkat dan ditempatkan atau ditugaskan dan dipekerjakan dalam jajaran organisasi formal untuk melaksanakan suatu pekerjaan dan atas prestasi atau hasil kerja diberikan imbalan berupa gaji.⁸

⁸Miftah Thoha, *Administrasi Kepegawaian Daerah*, Ghalia Indonesia, 1986, Jakarta 1986, hlm.6.

Definisi di atas dapat diketahui bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut.

Dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pada Pasal 1 ayat (10) menyebutkan bahwa PNS adalah setiap warga Negara RI 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. Pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai negeri tidak tetap, yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi.

Eksistensi pegawai honorer daerah diakui secara formal dalam UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3) dan diimplementasikan dalam struktur sumber daya aparatur Indonesia, yang berfungsi membantu pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pelayanan pada masyarakat khususnya di daerah.

Tenaga honorer menurut PP No. 48 Tahun 2005 jo PP No. 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS adalah seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD.

1. Penghasilan tenaga honorer dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah penghasilan pokok yang secara tegas tercantum dalam alokasi belanja pegawai/upah pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
2. Dalam hal penghasilan tenaga honorer tidak secara tegas tercantum dalam alokasi belanja pegawai/upah pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, maka tenaga honorer tersebut tidak termasuk dalam pengertian dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Misalnya, dana bantuan operasional sekolah, bantuan atau subsidi untuk kegiatan/pembinaan yang dikeluarkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau yang dibiayai dari retribusi.
3. Tenaga Honorer yang penghasilannya dibiayai oleh APBN/APBD dikategorikan sebagai tenaga honorer kategori 1, sedangkan tenaga honorer

yang penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN/APBD dikategorikan sebagai tenaga honorer kategori 2.

Persyaratan pengangkatan pegawai honorer menjadi CPNS berdasarkan PP No. 56 Tahun 2012 (Tentang Perubahan atas peraturan pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan pegawai Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil) adalah sebagai berikut:

1. Usia
2. Masa kerja
3. Sumber penghasilan

Penerapan Prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengangkatan pegawai honorer Indikator transparansi, meliputi :

1. Keterbukaan dan kejelasan standarisasi;
2. Mekanisme pertanyaan;
3. Mekanisme pelaporan.

Kemudian indikator akuntabilitas, meliputi :

1. Mekanisme pelaporan kinerja;
2. Berdasarkan peraturan hukum;
3. Tindak lanjut pengaduan.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah bersifat deskriptif analitis, yaitu: menggambarkan dan menguraikan secara sistematis semua permasalahan, kemudian menganalisisnya yang bertitik tolak pada peraturan yang ada, sebagai undang-undang yang berlaku dalam hal pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS.

Penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara sistematis tentang proses dan mekanisme pengangkatan pegawai honorer di instansi pemerintah menjadi CPNS di hubungkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 Juncto Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, karena menggunakan data sekunder sebagai data utama.⁹ Perolehan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan memanfaatkan berbagai literatur yang dapat memberikan landasan teori yang relevan dengan masalah yang akan dibahas antara lain dapat bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, literatur-literatur, karya-karya ilmiah, makalah, artikel, media massa, serta

⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm.93.

sumber data sekunder lainnya yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas mengenai Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS.

3. Tahap Penelitian

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

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan yang penulis lakukan meliputi penelitian terhadap bahan hukum primer, sekunder, tersier dan penelitian lapangan jika diperlukan, adapun penejelasannya sebagai berikut:

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dan bersifat mengikat berupa:
 - a) Undang-Undang Dasar 1945, merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. UUD 1945 ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
 - b) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
 - c) Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

- d) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa tulisan-tulisan para ahli dibidang hukum yang berkaitan dengan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan-bahan hukum primer berupa doktrin (pendapat para ahli) mengenai pengangkatan tenaga honorer, internet, surat kabar, majalah, dan dokumen- dokumen terkait.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang bersifat menunjang seperti kamus Bahasa hukum, Belanda-Indonesia.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian Lapangan yaitu suatu cara memperoleh data yang dilakukan dengan mengadakan observasi untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰ Penelitian ini

¹⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 15.

diadakan untuk memperoleh data primer, melengkapi data sekunder dalam studi kepustakaan sebagai data tambahan yang dilakukan dengan melakukan pengumpulan data di Dinas Perhubungan Kota Cilegon Provinsi Banten

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini, akan diteliti mengenai data primer dan data sekunder. Dengan demikian ada dua kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan (*library research*) dan studi lapangan (*field research*).

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan meliputi beberapa hal:

- 1) Inventarisasi, yaitu mengumpulkan buku-buku yang berkaitan dengan Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS.
- 2) Klasifikasi, yaitu dengan cara mengolah dan memilih data yang dikumpulkan tadi ke dalam bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.
- 3) Sistematis, yaitu menyusun data-data yang diperoleh dan telah diklasifikasi menjadi uraian yang teratur dan sistematis.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Penelitian ini dilakukan untuk mengumpulkan, meneliti dan merefleksikan data primer yang diperoleh langsung di wawancara sebagai data sekunder.

5. Alat Pengumpulan 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 perundang-undangan yang berlaku dan bahan lain dalam penulisan ini.
- b. Penelitian lapangan yaitu teknik pengumpulan data dengan mengadakan wawancara pada praktisi hukum serta pengumpulan bahan-bahan yang terkait dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara yuridis kualitatif untuk mencapai kepastian hukum, dengan memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan sehingga tidak tumpang tindih, serta menggali nilai yang hidup dalam masyarakat baik hukum tertulis maupun hukum tidak

tertulis. Analisis secara yuridis kualitatif dilakukan untuk mengungkap realita yang ada berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh berupa penjelasan mengenai permasalahan yang dibahas.

Data sekunder dan data primer dianalisis dengan metode yuridis kualitatif yaitu dengan diperoleh berupa data sekunder dan data primer dikaji dan disusun secara sistematis, lengkap dan komprehensif kemudian dianalisis dengan peraturan perundang-undangan secara kualitatif, penafsiran hukum, selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif analitis.

Penafsiran hukum yaitu mencari dan menetapkan pengertian atas dalil-dalil yang tercantum dalam Undang-Undang sesuai dengan yang di kehendaki serta yang dimaksud oleh pembuat Undang-Undang.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini berlokasi di tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh peneliti, adapun lokasi penelitian yaitu:

a. Perpustakaan:

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jalan Lengkong Dalam No. 17 Bandung.
- 2) Perpustakaan Provinsi Jawa Barat, Jalan Diponegoro No. 629 Bandung.

b. Instansi:

1) Dinas Perhubungan Kota Cilegon Provinsi Banten