

**BAB II**  
**KAJIAN TEORI TENAGA HONORER DAN CALON PEGAWAI**  
**NEGERI SIPIIL**

**A. Pengertian Teori Negara Hukum**

Istilah “negara hukum” terdiri dari dua kata yaitu “negara” dan “hukum”. Kata “negara” berasal dari bahasa sangsakerta dan mulai terpakai sejak abad ke-5 dalam ketatanegaraan Indonesia. Awal mulanya, kata tersebut digunakan untuk menamai Negara Tarum (Tarum Negara) di bawah Kepala Negara Punawarman di Jawa Barat.<sup>11</sup> Hugo De Groot (1583-1645) mengatakan bahwa negara adalah ibarat suatu perkakas yang dibuat oleh manusia untuk melahirkan keberuntungan dan kesejahteraan umum.<sup>12</sup> Bellefroid mengatakan bahwa negara itu suatu persekutuan hukum yang menempati suatu wilayah untuk selama-lamanya dan yang dilengkapi dengan suatu kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.<sup>13</sup>

Kata “hukum” berasal dari Bahasa Arab, istilah hukum terdiri dari kata “negara” dan “hukum” yang digabungkan menjadi satu istilah dengan pengertian yang mengandung makna tersendiri, istilah Negara hukum dipakai dengan resmi dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1).

---

<sup>11</sup> Didi Nazmil Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992, hlm

<sup>12</sup> Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Bandung, 1986, hlm 28

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 32

Istilah negara hukum itu sendiri merupakan terjemahan dari *rule of the law* atau *government of justice* di Inggris. Dalam Bahasa Belanda di gunakan istilah *rechstaat*. Pengertian negara hukum ditafirkan melalui bermacam-macam pandangan dan konsep. Secara umum pengertian negara hukum yaitu negara harus berlandaskan hukum.<sup>14</sup>

Ciri-ciri *rechstaat* menurut F.J. Stahl yaitu:<sup>15</sup>

1. Adanya jaminan atas hak asasi manusia
2. Adanya pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan hukum (*wetmatigheid van bestuur*)
4. Adanya peradilan administrasi negara

Dalam perkembangannya dikenal konsep negara hukum formil dan negara hukum materil. Berdasarkan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, konsep Negara Hukum Indonesia adalah negara hukum materil. negara berdasarkan aturan hukum, tidak hanya memiliki tanggung jawab menjaga ketertiban, tetapi lebih dari itu adalah mencapai tujuan nasional, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.

Ciri-ciri negara hukum materil pernah dirumuskan dalam *International Commission of Jurists* sebagai berikut :

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak individu.

Konstitusi juga harus menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm 20

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm 24

2. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
3. Adanya pemilihan umum yang bebas
4. Adanya kebebasan masyarakat berpendapat
5. Adanya kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi
6. Adanya pendidikan kewarganegaraan bangsa dan ikut ketertiban umum

Negara hukum yang memberi peran terbatas pada negara disebut dengan nama negara hukum formil (klasik).<sup>16</sup> Negara hukum formil disebut juga negara pluralisme yaitu negara yang tidak mandiri dan hanya bertindak sebagai penyaring keinginan dari *inters-group*.<sup>17</sup> Pemerintahan bersifat pasif dalam arti sekedar bertindak sebagai wasit atau pelaksana keinginan rakyat yang direpresentasikan oleh anggota parlemen.

Ajaran ini dikritik karena terlalu menonjolkan kepentingan individu. Orang yang mempunyai kepentingan tinggi dapat mempengaruhi pengisian parlemen, sehingga orang yang mampu tersebut selalu menang dalam persaingan pemenuhan kebutuhan dengan orang yang tidak mampu. Hal tersebut akan mengakibatkan timbulnya perbedaan yang sangat menonjol serta menimbulkan gejolak sosial.<sup>18</sup>

Kritik terbusut muncul pada saat yang sama dengan pendapat yang menginginkan adanya campur tangan aktif oleh negara dalam urusan warga negaranya. Pendapat tersebut dipengaruhi juga dengan kemenangan beberapa partai politik di Eropa. Untuk mengurus negaranya, negara diberi kewenangan

---

<sup>16</sup> Mahfud M.D. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, gamma media, Yogyakarta, 1999, hlm 22

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm 30

<sup>18</sup> Didi Nazmil Yunas, *op.cit*, hlm 22

yang lebih besar namun kewenangan tersebut harus diatur dengan hukum terlebih dahulu agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.

## **B. Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan**

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.<sup>19</sup>

Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut.

---

<sup>19</sup> Afan Gaffar, *Otonomi Daerah Dalam Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm 295

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Pemerintah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan kebijakan publik yang bisa langsung dioprasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Intruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepada Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lainnya.<sup>20</sup>

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku dan dirumuskan maka fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian- kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.<sup>21</sup>

Pengertian implementasi di apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan terus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam

---

<sup>20</sup> Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Media Elex Komputindo, Jakarta, 2004, hlm 158

<sup>21</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara edisi 2*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 64-65

urutan waktu tertentu.<sup>22</sup> Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

### C. Penerapan *Good Governance*

Pengertian *governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. Sedangkan UNDP (*United Nation Development Programme*) mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation affair at all levels*”. Dalam hal ini, World Bank lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP (*United Nations Development Programme*) lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan negara. World Bank dan OECF (*Overseas Economic Cooperation Fund*) dalam Rahardjo Adisasmita menyamakan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administrasi, menjalankan

---

<sup>22</sup> Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika Bandung, 1994, hlm 137

disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frameworks* (kerangka dasar hukum dan politik) bagi tumbuhnya kewiraswastaan.<sup>23</sup>

UNDP (*United Nations Development Programme*) mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip yang harus dianut dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, meliputi:

1. Partisipasi (*participation*): setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
2. Aturan Hukum (*rule of law*): kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.
3. Transparansi (*transparency*): transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
4. Daya tanggap (*responsiveness*): setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).
5. Berorientasi konsensus (*consensus orientation*): pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat

---

<sup>23</sup> A.W. Solichin, *Analisis Kebijakan (Edisi Kedua)*, Bumi Aksara: Jakarta, 2005, hlm 23

masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

6. Berkeadilan (*Equity*): pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
7. Efektifitas dan Efisiensi (*effectiveness and Efficiency*): setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.
8. Akuntabilitas (*accountability*): para pengambil keputusan dalam organisasi sector publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (*akuntabilitas*) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*).
9. Visi strategis (*strategic vision*): para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.<sup>24</sup>

Keseluruhan karakteristik atau prinsip *good governance* tersebut adalah saling memperkuat dan saling terkait serta tidak bisa berdiri sendiri. Selanjutnya, dapat disimpulkan bahwa terdapat empat unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri

---

<sup>24</sup> Rahardjo Adisasmata, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 24.

keperintahan yang baik yaitu sebagai berikut: <sup>25</sup>

1. Akuntabilitas : adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak sebagai penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.
2. Transparansi : pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik ditingkat pusat maupun daerah.
3. Keterbukaan : menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.
4. Aturan hukum : pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka prinsip *good governance* hendaknya dapat diterapkan diseluruh sektor, dengan memperhatikan agenda kebijakan pemerintah untuk beberapa tahun mendatang yang perlu disesuaikan dan diarahkan kepada: <sup>26</sup>

1. Stabilitas moneter, khususnya kurs dollar AS (USD) hingga mencapai tingkat wajar, dan stabilitas harga kebutuhan pokok pada tingkat yang terjangkau.
2. Penanganan dampak krisis moneter khususnya pengembangan proyek padat karya untuk mengatasi pengangguran, percukupan kebutuhan

---

<sup>25</sup> Adisasmita, Rahardjo,2010. Manajemen Pemerintah Daerah. Graha Ilmu: Yogyakarta, hlm 12.

<sup>26</sup> Dwiyanto, Agus. *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. Gajah Mada University: Yogyakarta, 2006, hlm 45.

pangan bagi yang kekurangan;

3. Rekapitalisasi perusahaan kecil, menengah yang sebenarnya sehat dan produktif;
4. Operasionalisasi langkah reformasi meliputi kebijaksanaan moneter, sistem perbankan, kebijakan fiskal, dan anggaran serta penyelesaian hutang swasta, dan restrukturisasi sektor riil;
5. Melanjutkan langkah menghadapi era globalisasi khususnya untuk meningkatkan ketahanan dan daya saing ekonomi.

Berbicara tentang penerapan *good governance* pada sector publik tidak dapat lepas dari visi Indonesia masa depan sebagai fokus tujuan pembangunan pemerintahan yang baik. Pemerintah yang baik dapat dikatakan pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, memiliki tugas pokok yang mencakup:

27

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintah untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan perkembangan dan

---

<sup>27</sup> Hartani, sri, dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Sinar Grafika: Jakarta. 2008, Hlm 55.

penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas dan legitimate, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasilguna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dan korupsi, kolusi dan nepotisme.

Sejalan dengan itu, dan dalam rangka pelaksanaan ketetapan MPR RI Nomor 10 Tahun 1998 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme dan undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme sebagai tindak lanjut dan ketetapan MPR tersebut, telah diterbitkan instruksi presiden nomor 7 Tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja pemerintah.<sup>28</sup>

Dalam pasal 3 undang-undang tersebut dinyatakan tentang asas-asas umum penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas. Menurut penjelasan undang-undang tersebut, asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dan kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Presiden berkewajiban mempertanggung jawabkan seluruh kegiatan pemerintahan secara periodik kepada MPR. Pertanggung jawaban presiden tersebut merupakan akumulasi dari keseluruhan pelaksanaan tugas-tugas umum

---

<sup>28</sup> Krina. 2003. Indikator dan Alat Ukur Prinsip Transparasi, Partisipasi dan Akuntabilitas. Web: <http://www.goodgovernance.com>, 22/04/2015

pemerintahan dan pembangunan instansi pemerintah baik pusat maupun daerah yang perlu disampaikan pula kepada DPR atau DPRD.<sup>29</sup>

Oleh sebab itu, Inpres Nomor 7 Tahun 1999 mewajibkan setiap instansi pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan negara mulai dan pejabat eselon II keatas untuk mempertanggung jawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta kewenangan pengelolaan sumber daya dan kebijaksanaan yang dipercayakan kepadanya berdasarkan perencanaan strategik yang dirumuskan sebelumnya. Pertanggung jawaban yang dimaksud yaitu:<sup>30</sup>

1. Disampaikan kepada atasan masing-masing, kepada lembaga-lembaga pengawasan dan penilaian akuntabilitas yang berkewenangan dan akhirnya kepada presiden selaku kepala pemerintahan;
2. Dilakukan melalui sistem akuntabilitas dan media pertanggung jawaban yang harus dilaksanakan secara periodik.

Dalam rangka pelaksanaan instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah 19 tersebut, presiden menugaskan kepala Lembaga Administrasi Negara untuk menetapkan pedoman penyusunan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai bagian dan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP) : adalah perwujudan

---

<sup>29</sup> Musanef, 1993. *Manajemen Kepegawaian Indonesia*. CV. Manda Maju. Hlm 28.

<sup>30</sup> Ndraha, Taliziduhu, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Rineka Cipta: Jakarta. 2003, Hlm77.

kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi, terdiri dari berbagai komponen yang merupakan satu kesatuan, yaitu perencanaan strategik, perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, dan pelaporan kinerja.

Laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) : adalah dokumen yang berisi gambaran perwujudan AKIP yang disusun dan disampaikan secara sistematis dan melembaga. LAKIP bermanfaat antara lain untuk:<sup>31</sup>

1. Mendorong instansi pemerintah untuk menyelenggarakan tugas umum pemerintah dan pembangunan secara baik dan benar (*good governance*) yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, kebijaksanaan yang transparan dan dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat.
2. Menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya.
3. Menjadi masukan dan umpan balik bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah.

#### **D. Manajemen Kepegawaian**

Manajemen kepegawaian merupakan paduan kata manajemen dan kepegawaian yang masing-masing mempunyai arti dan berdiri sendiri.

---

<sup>31</sup> Pasolong, Harbani, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2011, hlm 44.

Manajemen adalah melaksanakan perbuatan tertentu dengan menggunakan tenaga orang lain, sedangkan kepegawaian adalah seluruh kegiatan yang berhubungan dengan kepentingan kepegawaian.<sup>32</sup>

Dari pengertian tersebut 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.

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.<sup>33</sup>

Pada dasarnya rekrutmen dilakukan untuk mengisi kebutuhan organisasi akan tenaga kerja/karyawan yaitu untuk menduduki jabatan-jabatan yang ada dalam organisasi yang masih kosong.

---

<sup>32</sup> Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 67.

<sup>33</sup> Heidjrachman Suad Husnan, *Manajemen Personalia*, BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta, 2011, hlm. 45.

Terkait dengan rekrutmen dalam Peraturan Pemerintah Nomor 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.

Langkah-langkah dalam perekrutan pegawai dipengaruhi oleh aturanaturan yang berlaku disetiap perusahaan, organisasi ataupun instansi, Perbedaan tercermin dari nilai-nilai apa yang menjadi panutan. Suatu perusahaan berbeda dengan yang lain dan akan mempengaruhi setiap kebijakan penerimaan atau rekrutmen pegawai baru. Kebijakan-kebijakan yang bersifat politis dari kalangan birokrat/penguasa juga akan mempengaruhi perekrutan.

#### **E. Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Honorer**

Pengertian Pegawai Negeri Sipil 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.

Demikian juga halnya dalam suatu organisasi, unsur manusia sangat menentukan sekali karena berjalan tidaknya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan.

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.”<sup>34</sup>

Dari 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. Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta akan mendapat imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dikerjakan. Dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pegawai sebagai tenaga kerja atau yang menyelenggarakan pekerjaan perlu digerakkan sehingga mereka mampu bekerja secara efektif. dari beberapa defenisi pegawai yang telah dikemukakan

---

<sup>34</sup> Miftah Thoha, Op.Cit, hlm. 54.

para ahli tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa istilah pegawai mengandung pengertian sebagai berikut:

1. Menjadi anggota suatu usaha kerja sama (organisasi) dengan maksud memperoleh balas jasa atau imbalan kompensasi atas jasa yang telah diberikan.
2. Pegawai di dalam sistem kerja sama yang sifatnya pamrih.
3. Berkedudukan sebagai penerima kerja dan berhadapan dengan pemberi kerja (majikan).
4. Kedudukan sebagai penerima kerja itu diperoleh setelah melakukan proses penerimaan.
5. Akan mendapat saat pemberhentian (pemutusan hubungan kerja antara pemberi kerja dengan penerima kerja).

Dalam Undang-Undang Nomor 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 diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Pasal 5 juga tercantum bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah pelaksana peraturan perundangundangan, oleh sebab itu wajib berusaha agar setiap peraturan perundangundangan ditaati oleh masyarakat, berhubung dengan itu Pegawai Negeri Sipil berkewajiban

untuk memberikan contoh yang baik dalam mentaati dan melaksanakan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Undang-Undang Nnmor 5 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa “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”.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil adalah :

1. Mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang
3. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negara atau tugas negara lainnya.
4. Diberi gaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebelum diterbitkannya UU ASN, jenis pegawai yaitu :

1. Pegawai Negeri Sipil
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Pegawai Negeri Sipil, terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat.

Pegawai Negeri Sipil pusat adalah pegawai yang gajinya dibebankan oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada departemen, Lembaga Pemerintah non departemen, lembaga tertinggi/Tinggi Negara, instansi vertikal propinsi/kabupaten/kota,

Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.

b. Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Pegawai Negeri Sipil Daerah Propinsi/kabupaten/kota yang gajinya dibebankan oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah daerah atau dipekerjakan diluar instansi induk dan gajinya dibebankan oleh instansi yang menerima perbantuan.

Namun setelah diterbitkannya UU ASN, jenis pegawai ASN :

1. PNS; dan
2. PPPK.

Dari kesimpulan ada perbedaan antara jenis pegawai sebelum dan sesudah diterbitkannya UU ASN. Jenis pegawai di Undang-Undang yang lama disebutkan bahwa pegawai itu terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan di dalam Undang-Undang ASN disebutkan bahwa pegawai hanya terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Disamping Pegawai negeri, 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.

Berdasarkan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Pasal 3 menyebutkan bahwa:

1. Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan dan pembangunan.
2. Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengurus semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
3. Untuk menjamin netralitas pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Pasal 9 menyebutkan bahwa :

1. Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah
2. Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik

Di dalam Undang-Undang ASN ini banyak sekali perbedaan dengan Undang-Undang sebelumnya, di dalam Undang-Undang ASN ini terdapat asas, prinsip, nilai dasar, serta kode etik dan perilaku untuk para pegawai ASN untuk menjadi pedoman mereka dalam melaksanakan tugasnya sebagai pegawai negeri sipil.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 menyebutkan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas :

1. Kepastian Hukum, yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah dalam setiap penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN, mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan.
2. Profesionalitas, yang dimaksud dengan “asas profesionalitas” adalah mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Proporsionalitas, yang dimaksud dengan “asas proporsionalitas” adalah mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pegawai ASN.
4. Keterpaduan, yang dimaksud dengan “asas keterpaduan” adalah pengelolaan pegawai ASN didasarkan pada satu sistem pengelolaan yang terpadu secara nasional.
5. Delegasi, yang dimaksud dengan “asas delegasi” adalah bahwa sebagian kewenangan pengelolaan pegawai ASN dapat didelegasikan pelaksanaannya kepada kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, dan pemerintah daerah.
6. Netralitas, yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

7. Akuntabilitas, yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pegawai ASN harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Efektif dan Efisien, yang dimaksud dengan “asas efektif dan efisien” adalah bahwa dalam menyelenggarakan manajemen ASN sesuai dengan target atau tujuan dengan tepat waktu sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan.
9. Keterbukaan, yang dimaksud “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam penyelenggaraan manajemen ASN bersifat terbuka untuk publik.
10. Nondiskriminatif, yang dimaksud dengan “asas nondiskriminatif” adalah bahwa dalam penyelenggaraan manajemen ASN, KASN tidak membedakan perlakuan berdasarkan jender, suku, agama, ras, dan golongan.
11. Persatuan dan Kesatuan, yang dimaksud dengan asas “persatuan dan kesatuan” adalah bahwa pegawai ASN sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.
12. Keadilan dan Kesetaraan, yang dimaksud dengan “asas keadilan dan kesetaraan” adalah bahwa pengaturan penyelenggaraan ASN harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan akan fungsi dan peran sebagai pegawai ASN.

13. Kesejahteraan, yang dimaksud dengan “asas kesejahteraan” adalah bahwa penyelenggaraan ASN diarahkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas hidup pegawai ASN.

Dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 menyebutkan ASN sebagai profesi berlandaskan pada prinsip sebagai berikut :

1. Nilai dasar
2. Kode etik dan kode perilaku
3. Komitmen, integritas moral, dan tanggungjawab pada pelayanan publik
4. Kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas
5. Kualifikasi akademik
6. Jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas, dan
7. Profesionalitas jabatan

Dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 menyebutkan nilai dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a meliputi :

1. Memegang teguh ideologi Pancasila
2. Setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoneia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah
3. Mengabdikan kepada Negara dan rakyat Indonesia
4. Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak
5. Membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian
6. Menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif
7. Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur
8. Mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik

9. Memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah
10. Memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun
11. Mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi
12. Menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama
13. Mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai
14. Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan, dan
15. Meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier

Dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 menyebutkan kode etik dan kode perilaku pegawai ASN, diantaranya :

1. Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN
2. Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada ayat 1 berisi pengaturan perilaku agar pegawai ASN :
  - a. Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggungjawab dan berintegritas tinggi
  - b. Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin
  - c. Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan
  - d. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

- e. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintah
  - f. Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara
  - g. Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggungjawab, efektif, dan efisien
  - h. Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya
  - i. Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan
  - j. Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain
  - k. Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN
  - l. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin pegawai ASN
3. Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pegawai negeri mempunyai peranan yang amat penting sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka pencapaian tujuan negara. Pemerintahan Negara RI menganut sistem Fundamental, ini terwujud dengan

adanya berbagai departemen, lembaga pemerintah non departemen yang masing-masing melaksanakan tugas pokok dan fungsi yang berbeda, tapi mempunyai tujuan yang sama yaitu mencapai tujuan nasional.

Dengan demikian bisa dilihat dari tugas yang diemban oleh setiap pegawai negeri maka mereka mempunyai peredaran fungsi yang sesuai dengan instansi tempat mereka bekerja. Fungsi Pegawai Negeri erat hubungannya dengan kedudukan pegawai negeri sipil dimana fungsi pegawai negeri sebagai unsur penggerak organisasi atau lembaga pemerintahan, peraturan dengan terciptanya ketatalaksanaan yang tertib, efektif, dan efisien serta mengolah kelengkapan milik pemerintah atau negara.

Di samping itu, selaku warga negara biasa yang hidup dan berada ditengah-tengah lingkungan masyarakat, Pegawai Negeri Sipil berfungsi pula sebagai pemberi teladan dan panutan setiap gerak langkah dalam usaha pembangunan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat.

Selain itu Pegawai Negeri Sipil memiliki tiga fungsi yang melekat padanya. Fungsi tersebut adalah sebagai Abdi Negara, Aparatur pemerintah serta pelayan masyarakat. Dalam kedudukan sebagai Abdi Negara seorang Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara yang harus tetap menunjukkan pengabdianya. Misalnya saat ada perbedaan di masyarakat, ia harus berusaha untuk bisa mensinergikan perbedaan tersebut. Selanjutnya, sebagai aparatur pemerintah, Pegawai Negeri Sipil merupakan alat untuk mencapai tujuan negara.

Untuk itu saat terjadi perbedaan, jangan hanya berbangga dengan perbedaan yang ada, karena masih ada misi yang lebih penting, yaitu mensinergikan perbedaan menjadi satu kesatuan. Terakhir adalah sebagai pelayan masyarakat. PNS harus bisa mengoptimalkan pengabdian, karena posisi PNS sangat strategis untuk mencapai kesejahteraan baik kesejahteraan untuk pribadi maupun negara.

Namun setelah diterbitkannya UU ASN menimbulkan permasalahan, karena di dalam UU ASN tidak menyebutkan tentang pegawai honorer dalam jenis pegawai ASN. Karena di UU ASN menyebutkan bahwa pegawai ASN hanya PNS dan PPPK. Jadi dengan adanya UU ASN tersebut tidak ada kejelasan atau kepastian bagi para pegawai honorer yang sudah bekerja dari dulu sebelum diterbitkannya UU ASN tersebut dan hingga sekarang belum diangkat menjadi PNS.

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 yang mempunyai masa kerja lebih banyak menjadi prioritas pertama untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal terdapat beberapa tenaga honorer yang mempunyai masa kerja yang sama, tetapi jumlah tenaga honorer melebihi lowongan formasi yang tersedia, maka diprioritaskan untuk mengangkat tenaga honorer yang berusia lebih tinggi.

Terdapat tenaga honorer yang usianya menjelang 46 (empat puluh enam) tahun, maka yang bersangkutan menjadi prioritas pertama untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Pengertian “menjelang usia 46 (empat puluh enam) tahun” yaitu apabila dalam tahun anggaran berjalan yang bersangkutan tidak diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, maka untuk tahun anggaran berikutnya menjadi tidak memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil karena telah berusia lebih dari 46 (empat puluh enam) tahun.

Dalam Pasal 4 ayat (2), tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, baru dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil apabila semua tenaga honorer yang dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah seluruhnya secara nasional telah diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebelum Tahun Anggaran 2009.

Dengan demikian, apabila masih terdapat tenaga honorer yang dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah belum diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sampai Tahun Anggaran 2009, maka tenaga honorer yang tidak dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tidak dapat diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil.

Apabila sebelum Tahun 2009 secara nasional tenaga honorer yang dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah telah selesai seluruhnya diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil, maka tenaga honorer yang tidak dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang bekerja pada instansi pemerintah dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan kebijakan nasional, berdasarkan formasi, analisis kebutuhan riil, dan kemampuan keuangan negara.