

TINJAUAN YURIDIS KEBERADAAN PEGAWAI NONAPARATUR SIPIL NEGARA DI INSTRANSI PEMERINTAHAN PASCA LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA

Jamri, SH., MH, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri,
jamrimas1@gmail.com

Wandi, SH., MH, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri
wandi_sh68@yahoo.com

Abstract

After the enactment of law number 5 of 2014 concerning the State Civil Apparatus in every government agency there should only be two types of employees, among others: first, Civil Servants; and the second is Government Employees with a Work Agreement. This is a manifestation of the implementation of the birth of Law Number 5 Year 2014 concerning the State Civil Apparatus. The consequence with the birth of Law No. 5 of 2014 concerning the State Civil Apparatus certainly has an impact on the bureaucratic system of government agencies both at the central and government levels, because Law Number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus is the legal basis for what is meant with employees who carry out activities in each office of a government agency both at the center and in the region. However, the reality shows otherwise that until 2018 in many government agencies especially in regional government there were still a number of employees who were not employees with the status of State Civil Apparatus as stipulated in Law Number 5 Year 2014 concerning the State Civil Apparatus. The existence of state civil non-state employees in government agencies certainly has an impact on legal certainty, especially regarding public service, the concern for legal certainty regarding public services is something that can be expected. In addition, the impact of the existence of the state's civil non-state employees can also lead to abuse of authority.

Abstrak

Pasca ditetapkannya undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tersebut di setiap instansi pemerintahan mestinya pegawai hanya ada dua jenis pegawai antara lain ialah: *pertama*, Pegawai Negeri Sipil; dan yang *kedua* Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Hal ini sebagai wujud dari implementasi lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Konsekuensi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara tersebut tentunya berdampak terhadap sistem birokrasi pada instansi pemerintahan baik pemerintah di pusat maupun pemerintah di daerah, karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sebagai dasar yuridis apa yang dimaksud dengan pegawai yang melaksanakan aktifitas di setiap kantor instansi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Namun kenyataan memperlihatkan sebaliknya bahwa hingga tahun 2018 dibanyak instansi pemerintahan khususnya di pemerintahan daerah masih terdapat beberapa pegawai yang ada bukan pegawai yang berstatus Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Keberadaan pegawai nonaparatur sipil negara pada instansi pemerintahan tentu berdampak pada kepastian hukum khususnya menyangkut pelayanan publik, kekhawatiran kepada kepastian hukum terhadap pelayanan publik ini sesuatu yang bisa diperkirakan mestinya. Selain itu juga dampak dari keberadaan pegawai nonaparatur sipil negara tersebut juga dapat menimbulkan penyalahgunaan wewenang.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara hukum telah ditetapkan di dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui amandemen atau perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ketiga tepatnya amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 2001. Penetapan negara hukum tersebut di tuangkan pada Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pasal 1 ayat 3 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah Negara hukum”¹. Mengenai penjelasan lebih lanjut Negara hukum seperti bagaimana tidak ada penjelasan yang dapat ditemukan dengan jelas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, hanya menyebutkan dengan tegas bahwa Indonesia adalah Negara hukum.

Konsekuensi munculnya Pasal 1 ayat 3 pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, maka setiap tindakan dan perbuatan setiap orang dan badan hukum baik badan hukum publik maupun badan hukum privat serta lembaga negara harus di dasarkan pada hukum yang telah ditetapkan (*legalitas*). Melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang kemudian undang-undang tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, produk hukum yang bersifat mengatur secara universal atau umum (*regulasi*). Dapat di lihat pada Bab III Jenis Hirarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) menyebutkan “jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:² (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3)

² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1)

Pengganti Undang-Undang; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (g) Peraturan Daerah Kabupaten/kota.” Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan hirarki tata urutan yang telah ditetapkan sebagaimana urutan yang ditetapkan pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang nomor 12 tahun 2011.

Salah satu hal penting kebijakan atau perbuatan ketatanegaraan maupun secara administrasi negara di dalam sebuah negara hukum, kebijakan yang dibuat baik dalam bentuk perbuatan lembaga Negara maupun perbuatan pejabat administrasi negara harus didasarkan hukum yang telah ditetapkan.³ Hal ini dilakukan agar setiap perbuatan baik yang dilakukan oleh lembaga negara maupun pejabat administrasi negara agar dapat memberikan kepastian hukum dalam setiap perbuatannya. Kepastian hukum menjadi sebuah keharusan pada sebuah negara hukum yang dilakukan oleh Negara pada setiap warga Negara guna menghindari kebiasaan terhadap terjadinya pelanggaran atas hak konstitusionalitas maupun pelanggaran hak legalitas setiap warganegara.

Semenjak reformasi digulirkan pada tahun 1998, salah satu agenda penting yang menjadi perhatian adalah masalah konsep negara hukum, momen terpenting adalah pada Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya amandemen ke 3 tahun 2001 melahirkan penambahan Pasal 1 khususnya ayat 3 yang menyebutkan Negara Indonesia didasarkan atas hukum, maka konsekuensinya setiap perbuatan orang, badan hukum maupun lembaga negara harus didasarkan atas hukum.

Salah satu agenda penting setelah bergulirnya reformasi adalah merofmasi Pegawai Negeri Sipil, hal ini ditandai lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara ini sebagai pengganti atas Undang-Undang nomor 8 Tahun 1974 Pokok-Pokok Kepegawaian yang telah dilakukan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, hal ini dilakukan oleh pemerintah, karena sebagaimana konsideran menimbang pada poin d menyebutkan bahwa undang-undang pokok-pokok kepegawaian sudah tidak sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global sehingga perlu diganti.⁴

Definisi Aparatur Sipil Negara ialah Profesi bagi para Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah,⁵ sedangkan definisi Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010

⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Konsidean Menimbang, poin d.

⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Negara, Pasal 1 angka 1

pemerintahan atau disertai tugas negaralainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁶

Berdasarkan definisi tersebut *pasca* lahirnya undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tersebut di setiap instansi pemerintahan mestinya pegawai hanya ada dua jenis pegawai antara lain ialah: *pertama*, Pegawai Negeri Sipil; dan yang *kedua* Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Hal ini sebagai wujud dari implementasi lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Namun disisi lain hingga tulisan ini dibuat di instansi pemerintahan kita masih menyaksikan ada pegawai yang bekerja dan melayani masyarakat baik dilembaga pelayanan umum hingga tenaga pendidikan masih terdapat pegawai yang tidak termasuk pada definisi undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil Negara tersebut. Hal ini tentu membuat rasa keadilan dan kepastian hukum buat instansi pemerintahan yang masih terdapat pegawai non aparatur sipil negara dan pegawai non aparatur sipil negara tersebut menjadi sebuah persoalan, baik persoalan itu secara sosiologis maupun persoalan secara yuridis.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah tinjauan filosofis dan sosilogis keberadaan pegawai *non* Aparatur Sipil Negara?
2. Bagaimana tinjauan hukum eksistensi tenaga kerja non Aparatur Sipil Negara di instansi pemerintahan *pasca* lahirnya undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?

C. Metodologi Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah Hukum normatif yaitu penelitian yang mengacu pada teori-teori, doktrin-doktrin, norma-norma, asas-asas (prinsip-prinsip), kaidah-kaidah yang terdapat dalam Perundang-undangan di bidang Kepegawaian Aparatur Sipil. sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu menggambarkan atau mendeskripsikan fakta-fakta terkait dengan hubungan antara Aparatur sipil Negara dengan kajian yuridis.⁷

Sumber data dalam penelitian ini digunakan data sekunder yang meliputi Bahan hukum primer yaitu:⁸ *Pertama* Undang-undang Dasar Tahun 1945, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. *Kedua* Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan dan ulasan-ulasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari: buku-buku, makalah, majalah, jurnal ilmiah, artikel, artikel bebas dari internet, bahkan dokumen pribadi atau pendapat dari para pakar hukum yang relevan dengan objek

⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Negara, Pasal 1 angka 2

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 96.

⁸ Indra Mukhlis Adnan dkk, *Panduan Dan Pedoman Penulisan Skripsi Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri*, Alaf Riau, Pekanbaru, 2014, hlm. 24.

penelitian ini.⁹ *Ketiga* Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dapat berupa Kamus Umum Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Hukum serta Kamus Bahasa Inggris.¹⁰

Analisis data dilakukan secara kualitatif yakni menganalisis data berdasarkan seberapa jauh data dikumpulkan dikaitkan dengan norma ketentuan Perundang-undangan yang berlaku sehubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini bukan diungkapkan berdasarkan banyaknya data yang dikumpulkan (kuantitas). Menganalisis data berdasarkan teori-teori yang digunakan, asas-asas, norma-norma, kaidah-kaidah, doktrin-doktrin di bidang Hubungan antara Pegawai Aparatur Sipil Negara dengan Pegawai Non Aparatur Sipil Negara. Kemudian memberikan argumentasi-argumentasi yuridis atas hasil penelitian yang telah dilakukan, yang semestinya menurut asas, norma hukum, kaidah, dan doktrin. Data yang dianalisis diungkapkan secara deduktif dalam bentuk uraian secara sistematis sehingga dapat menjelaskan hubungan antara Pegawai Aparatur Sipil Negara dengan Pegawai Non Aparatur Sipil Negara.¹¹

II. PEMBAHASAN

Reformasi Birokrasi¹² dilakukan Pemerintah semenjak tanggal 15 Januari 2014 hal ini ditandai dengan ditandatanganinya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara atau yang disingkat dengan ASN. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara telah mencabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi terhadap Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.¹³

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dilatar belakangi secara filosofis yang terdapat pada Konsederan menimbang pada poin a menyebutkan “bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan Negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, professional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Konsideran Menimbang Poin c

¹³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 136

Tahun 1945”.¹⁴ Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN.¹⁵

Konsekuensi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara tersebut tentunya berdampak terhadap sistem birokrasi pada instansi pemerintahan baik pemerintah di pusat maupun pemerintah di daerah, karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sebagai dasar yuridis apa yang dimaksud dengan pegawai yang melaksanakan aktifitas di setiap kantor instansi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Namun kenyataan memperlihatkan sebaliknya bahwa hingga tahun 2018 dibanyak instansi pemerintahan khususnya di pemerintahan daerah masih terdapat beberapa pegawai yang ada bukan pegawai yang berstatus Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

1. Tinjauan Filosofis dan Sosilogis Keberadaan Pegawai Non Aparatur Sipil Negeri

Dalam Bahasa Indonesia kata Tinjauan berasal dari kata “tinjau” yang kemudian ditambah kalimat di akhir dengan “an” sehingga menjadi “tinjauan” yang berarti hasil meninjau; pandangan; pendapat atau sesudah menyelidiki, dan mempelajari. Artinya Tinjauan berarti perbuatan meninjau.¹⁶ Penulis ini melakukan peninjauan secara filosofis dan sosilogis berkaitan dengan keberadaan pegawai Non ASN.

a. Tinjauan Filosofis

Pembahasan secara filosofis sebenarnya sama dengan membicarakan tentang filsafat. Berfikir secara filosofis merupakan hasil usaha manusia yang berkesinambungan diseluruh jagad raya ini. Tetapi berfikir filosofis dalam arti berfikir bebas dan mendalam atau radikal yang tidak dipengaruhi dogmatis dan tradisi.¹⁷ Dasar filosofis adalah kebenaran, keadilan, kejujuran, objektifitas, dan keteraturan. Kebenaran merupakan hal atau keadaan yang dianggap benar menurut logika, peraturan, dan fakta. Kebenaran menurut logika artinya sesuai dengan dan diterima oleh akal sehat manusia yang mengerti. Kebenaran menurut peraturan artinya sesuai dengan peraturan, tidak dilarang undang-undang, tidak bertentangan dengan ketertiban umum dan etika masyarakat, kebenaran menurut fakta artinya sesuai dengan keadaan

¹⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Konsideran Menimbang Poin a

¹⁵ Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Paragraf ke dua

¹⁶ <https://www.apaarti.com/tinjauan.html>. diakses pada hari kamis, tanggal 8 Nopember 2018, pukul 10.14 wib

¹⁷ Sirajuddin Zar, *Filsafat Islam*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 1

apa adanya, tidak dimanipulasi, dan tidak dibuat-buat. Jadi ukuran untuk menentukan suatu hal atau keadaan itu benar adalah logika, peraturan, dan fakta.¹⁸

Secara filosofi keberadaan pegawai Nonaparatur Sipil Negara pada instansi pemerintahan baik di pusat maupun di instansi pemerintahan di daerah mengingat hal tersebut dapat bertentangan dengan prinsip kebenaran, keadilan, kejujuran, objektivitas, dan keteraturan, sebagai prinsip berfikir secara filosofis. Hal tersebut menurut penulis dengan telah di tetapkannya undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil negara sebagaimana yang diatur pada konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pada poin a menyebutkan:

“bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, netral dan profesional, dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁹

Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang ditetapkan pada tanggal 15 Januari 2014 tersebut dimaksudkan secara filosofis dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan Negara, membangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, netral dan profesional, dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

Pertanyaan- pertanyaan secara filosofis tentunya keberadaan pegawai nonaparatur sipil negara pada instansi pemerintahan tentunya sangat sulit untuk mendapatkan jawaban pembenaran misalnya: *Pertama*, bagaimana prinsip kebenaran dapat dibenarkan, jika dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara tidak diatur keberadaannya?; *Kedua*, bagaimana prinsip keadilan dapat diterima, jika dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tidak diatur

¹⁸ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2004, hlm. 1

¹⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Konsideran Menimbang poin a

keberadaannya?; *Ketiga*, bagaimana prinsip kejujuran dapat diterima, jika dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tidak diatur keberadaannya?; *Keempat*, bagaimana prinsip objektivitas dapat diterima, jika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tidak diatur keberadaannya?, dan; *Kelima*, prinsip keteraturan dapat diterima, jika keberadaan pegawai non aparatur sipil negara dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tidak diatur keberadaannya? Sedangkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara adalah undang-undang yang ditetapkan pemerintah sebagai pengganti atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 136.²⁰ Menyebutkan:

“pada saat undang-undang ini berlaku, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, tambahan Lembaran Negara Nomor 3890), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku)”

b. Tinjauan Sosilogis

Tinjauan sosiologi keberadaan pegawai nonaparatur sipil negara dimaksudkan membahas keberadaannya baik dari sisi sosiologi maupun sosiologi hukum. Sosiologi ialah ilmu yang mempelajari tentang perilaku sosial antara individu dengan individu, individu dengan kelompok, dan kelompok dengan kelompok. Jika melihat keberadaan pegawai non aparatur sipil negara tersebut pembahasan akan memfokuskan perilaku sosial antara individu dengan kelompok. Yang menjadi individu ialah pegawai non aparatur sipil negara, sedangkan yang menjadi kelompok ialah instansi pemerintah yang masih menggunakan pegawai non aparatur sipil negara.

Secara sosiologi hubungan pegawai nonaparatur sipil negara dengan instansi pemerintah bagai benang kusut yang sulit di selesaikan masalahnya dari sisi hukum, hal ini masih adanya pegawai nonaparatur

²⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 136 menyebutkan “pada saat undang-undang ini berlaku, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, tambahan Lembaran Negara Nomor 3890), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

sipil negara yang masih ada pada instansi pemerintah, walaupun dalam definisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yang dimaksud Aparatur Sipil Negara ialah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.²¹ Mestinya persoalan pegawai nonaparatur sipil negara ini sudah selesai pada saat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dilaksanakan. Namun hingga saat ini pada kenyataannya instansi pemerintah masih membutuhkan keberadaan pegawai nonaparatur sipil negara tersebut, tapi tidak memberikan jaminan kepastian hukum atas keberadaannya. Disisi lain seorang pegawai nonaparatur sipil negara juga memerlukan kegiatan sebagai pegawai yang berprofesi di instansi pemerintah dengan harapan suatu saat diangkat sebagai pegawai aparatur sipil negara.

Dari dari sudut pandang sosiologi hukum, Perkembangan hukum dalam kerangka kajian sosiologi dimanfaatkan untuk menganalisis dan memberikan jawaban mengefektifkan bekerjanya seluruh struktur institusional hukum. Atas dasar ini hukum kemudian dikonsepsikan secara sosiologis sebagai gejala empiris yang dapat diamati dalam kehidupan. Hukum tidak lagi dikonsepsikan secara *filosofis-moralistis* sebagai *ius constituendum* dan tidak pula secara *positivistis* sebagai *ius constitutum*, tetapi secara empiris sebagai *ius operatum*.²² Satjipto Rahardjo juga menyatakan bahwa apabila orang memahami hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat, dia akan memilih penggunaan, metode sosiologis. Metode ini mengaitkan hukum pada usaha untuk mencapai tujuan serta memenuhi kebutuhan kongkrit dalam masyarakat. Oleh karena itu pusat perhatian metode sosiologis adalah pada efektifitas hukum.²³

Bekerjanya struktur hukum yang salah satu struktur institusional hukum ialah instansi pemerintah sebagai gejala empiris yang dapat diamati hingga saat tulisan ini dibuat faktanya masih menyediakan pegawai non aparatur sipil negara di instansi pemerintahan, harusnya jika didasarkan pada konsep legalitas hukum maka pegawai non aparatur sipil negara tersebut semenjak di tetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Keberadaan pegawai non aparatur sipil negara tentunya secara hukum tidak dapat diterima kebenarannya, akibatnya pegawai nonaparatur sipil negara tersebut tidak mendapatkan haknya yang dianggarkan melalui anggaran belanja negara baik pemerintahan di pusat maupun pada pemerintahan di daerah dari pekerjaannya yang telah mereka kerjakan, tidak mungkin instansi pemerintahan masih menyediakan pegawai nonaparatur sipil negara

²¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 1 angka 1

²² Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Dan Metode-Metode Kajiannya*. BPHN, Jakarta, 1980. hlm. 41

²³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alaumni, Bandung, 1986, hlm. 6

dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, namun disisi lain mereka sebagai pegawai tidak diberikan haknya yang sah menurut hukum. dilema sosiologi hukum ini tentunya diharapkan tidak berlarut-larut dalam jangka waktu yang lama, harapannya agar dapat diselesaikan dengan cepat.

2. Tinjauan Hukum Pegawai Nonaparatur Sipil Negara Di Instansi Pemerintahan Pasca Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Indonesia sebagai negara hukum telah dikukuhkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai negara hukum implikasinya segala tindakan dan perbuatan baik warganegara maupun penyelenggara pemerintahan harus sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Tradisi hukum di Indonesia memang lebih banyak di pengaruhi oleh sistem tradisi *civil law* yaitu sistem hukum yang mengedepankan kepastian hukum dalam penerapan hukum, hukum lebih banyak lahir lewat undang-undang yang ditetapkan antara eksekutif dengan legislatif, hal ini tidak terlepas dari sejarah Indonesia yang pernah di jajah Belanda, Belanda sendiri memang menerapkan sistem hukum *civil law*. Sehingga membawa pengaruh sistem hukum *civil law* di Indonesia. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum *civil law* adalah:²⁴

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Kepastian hukum dalam penerapan hukum menyangkut wilayah hukum administrasi menjadi sangat penting guna menghindari penyalahgunaan wewenang, hal tersebut dikarenakan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Undang-undang menjadi penentu sebagai tolak ukur apakah orang atau penyelenggaraan pemerintah melanggar hukum atau tidak melanggar hukum. Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁵ Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang

²⁴ Ridwan Hr *op, cit*, hlm. 3

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum, Kencana*, Jakarta, 2008, hlm.158

bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.²⁶

Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur sipil negara sangat penting menjadi tolak ukur keberadaan pegawai yang bekerja pada instansi pemerintah, undang-undang ini ditetapkan sebagai pengganti undang-undang nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Menurut undang-undang nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, aparatur sipil negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.²⁷

Instansi pemerintahan adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi kementerian/departemen, lembaga pemerintah nondepartemen, kesekretariatan lembaga tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah.²⁸ Sedangkan menurut undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Instansi Pemerintah adalah instansi pusat dan instansi daerah.²⁹ Instansi pusat adalah kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga nonstruktural.³⁰ Sedangkan instansi daerah adalah perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.³¹

Keberadaan Pegawai Nonaparatur Sipil Negara yang penulis maksudkan ialah keberadaan pegawai yang bekerja pada instansi pemerintah yang melayani kepentingan publik, namun tidak dapat di definisikan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang nomor 5 tahun 2014 hanya menyebutkan ASN ialah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja(PPPK).³² Pegawai yang beraktifitas pada instansi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah secara yuridis yang mendapatkan kepastian hukum dan memenuhi rasa keadilan sangat jelas hanya ASN, bagaimana mungkin seorang yang bekerja pada instansi pemerintahan akan

²⁶ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti,Bandung, 1999, hlm.23.

²⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 1 angka 1

²⁸ <https://id.wikipedia.org/wiki/instansi-pemerintah>, diakses pada tanggal 25 Nopember 2018 Pukul 14.18 wib

²⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 1 angka 15

³⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 1 angka 16

³¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 1 angka 17

³² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 6

menjalankan kewajibannya untuk memberikan pelayanan publik dalam rangka menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, sekaligus mendapatkan kepastian hukum dan rasa keadilan terutama menyangkut hak-haknya. Antara lain hak tersebut ialah:³³ *Pertama*, Gaji, tunjangan dan fasilitas; *Kedua*, Cuti; *Ketiga*, Jaminan pensiun, jamin hari tua; *Keempat*, Perlindungan; dan *Kelima* Pengembangan kompetensi. Sementara bagi pegawai yang lain yang berak tiftas di instansi pemerintahan sebagaimana ASN mendapatkan kepastian tersebut. Keberadaan pegawai nonaparatur sipil negara pada instansi pemerintahan tentu berdampak pada kepastian hukum khususnya menyangkut pelayanan publik, kekhawatiran kepada kepastian hukum terhadap pelayanan publik ini sesuatu yang bisa diperkirakan mestinya. Selain itu juga dampak dari keberadaan pegawai nonaparatur sipil negara tersebut juga dapat menimbulkan penyalahgunaan wewenang.

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Menurut F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.³⁴ Kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut Pnicolai adalah “kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Hak kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertntu” Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiabn. Dalam kaitan dengan otonomi daerah, ha mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.³⁵ Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangungan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh ketentuan

³³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 21

³⁴ F.A.M. Stroink dan J.G. Streenbeek, *Inleiding in het Staata-en Administrstief Recht*, samson H.D Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1985 hal 15 sebagaimana dikutip dikutip dalam Ridwan HR, *op, cit* hlm. 101

³⁵ Bagir Manan, wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah pada seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000 Hal 1-2 sebagaimana dikutip dalam Buku Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2008 hlm 102.

dalam peraturan perundang-undangan.³⁶ Darimana bisa dijelaskan secara yuridis pegawai nonaparatur sipil negara tersebut punya kewenangan dalam memberikan pelayanan publik, sementara keberadaannya tidak didapatkan dari atribusi, delegasi maupun mandat. Tentunya hal demikian bisa memicu munculnya penyalahgunaan wewenang pada instansi pemerintahan yang mempekerjakan pegawai nonaparatur sipil negara pada intansinya.

III. KESIMPULAN

lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara tersebut tentunya berdampak terhadap sistem birokrasi pada instansi pemerintahan baik pemerintah di pusat maupun pemerintah di daerah, karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sebagai dasar hukum apa yang dimaksud dengan pegawai yang melaksanakan aktifitas di setiap kantor instansi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Namun kenyataan memperlihatkan sebaliknya bahwa hingga tahun 2018 dibanyak instansi pemerintahan khususnya di pemerintahan daerah masih terdapat beberapa pegawai yang ada bukan pegawai yang berstatus Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Selain itu juga dampak dari keberadaan pegawai nonaparatur sipil negara tersebut juga dapat menimbulkan ketidak pastian hukum terhadap pegawai dan pelayanan publik di instansi pemerintah, kemudian juga bisa ditafsirkan munculnya penyalahgunaan wewenang. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangungan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Darimana bisa dijelaskan secara yuridis pegawai nonaparatur sipil negara tersebut punya kewenangan dalam memberikan pelayanan publik, sementara keberadaannya tidak didapatkan baik dari atribusi, delegasi maupun mandat.

IV. DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005

Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008

Indra Mukhlis Adnan dkk, *Panduan Dan Pedoman Penulisan Skripsi Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri*, Alaf Riau, Pekanbaru, 2014

³⁶ Indroharto, *usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 91

Sirajuddin Zar, *Filsafat Islam*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012

Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2004

Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Dan Metode-Metode Kajiannya*. BPHN, Jakarta, 1980

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alaumni, Bandung, 1986

Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999

F.A.M. Stroink dan J.G.Streenbeek, *Inleiding in het Staata-en Administrstief Recht*, samson H.D Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1985

Bagir Manan, *wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000

Indroharto, *usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Haran, Jakarta, 1993

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang-undangan

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Internet

Kbbi, Tinjauan, <https://www.apaarti.com/tinjauan.html>