

PENERIMAAN PEGAWAI HONORER BERDASARKAN DISKRESI PASAL 22 UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA

*(Acceptance Of Honorary Employees Based On The Discretion Of Article 22 Of
Law Number 30 Of 2014 Concerning Government Administration In Terms Of
Law Number 5 Of 2014 Concerning The State Civil Apparatus)*

Arkisman¹, Moch. Imron Afandi²

Fakultas Hukum Universitas Gresik

Jln. Arif Rahman Hakim No. 2B, Kramatandap, Gapurosukolilo, Gresik, Indonesia

Email: arkismanfhug@gmail.com¹ moch.imronafandi@gmail.com²

Abstrak

Pengertian diskresi menurut Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Diskresi merupakan salah satu bentuk dari keputusan yang dimana sistematisa isi hingga penulisan kata demi katanya tentu harus berpatokan pada sistematisa keputusan pada umumnya. Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 menegaskan bahwa keberadaan Aparatur Sipil Negara tersebut diharapkan mampu memperbaiki manajemen pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik. Pegawai Aparatur Sipil Negara tidak lagi berorientasi melayani atasannya melainkan memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai tugas utamanya. Dari latar belakang tersebut maka timbul permasalahan sebagai berikut yaitu apakah pejabat pemerintah diperbolehkan menggunakan diskresi dalam penerimaan pegawai berdasarkan ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan bagaimana kedudukan dan perlindungan hukum terhadap pegawai honorer setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Kata Kunci: Administrasi Pemerintahan; Aparatur Sipil Negara; Diskresi; Pegawai honorer

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum dan bukan negara berdasarkan kekuasaan. Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum dan prinsip Negara Hukum harus mempunyai keadilan dan kebenaran termasuk juga adanya hak dan kewajiban harus dilandasi dan didasari berdasarkan Hukum.

“Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum dimana hukum

dijadikan panglima tertinggi untuk mewujudkan kebenaran dan keadilan di Indonesia. Hukum adalah suatu rangkaian peraturan yang menguasai tingkah laku dan perbuatan tertentu dari hidup manusia dalam hidup bermasyarakat.”¹

Kesadaran hukum yang makin meningkat dan makin lajunya pembangunan menuntut terbentuknya sistem hukum nasional dan produk hukum yang mendukung dan bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, artinya hukum tidak mampu untuk

¹ Bambang Purnomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Cet. IV, Yogyakarta, 2011, h. 13.

mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum itu. Janji dan kehendak seperti itu, misalnya adalah, untuk memberikan hak kepada seseorang, memberikan perlindungan kepada seseorang, untuk mengenakan pidana terhadap seseorang yang memenuhi syarat-syarat tertentu.²

“Untuk menjalankan hak dan kewajiban ini dilaksanakan oleh aparatur negara dan subjek hukum dari aparatur negara tersebut adalah Pegawai Negeri. Disisi lain adanya pihak pemerintah harus menghadapi tugas terhadap masyarakat dengan cara melaksanakan kebijakan lingkungan dengan bentuk wewenang”.³

Kekuasaan ini disalah gunakan oleh penguasa Orde Baru untuk menguasai struktur birokrasi pemerintahan dengan konsep *monoloyalitas*. Konsep seperti ini yang akan menjadi dampak permasalahan dengan penataan kepegawaian dimana sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, dan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil. Sistem Merit adalah kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berdasarkan pada kualifikasi kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan, substansi yang terkandung dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) antaranya menegaskan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah sebuah bentuk profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Dalam kaitanya tersebut setidaknya ada dua hal penting menyangkut kondisi Sumber Daya Manusia (SDM) Indonesia yaitu ketimpangan antara jumlah kesempatan kerja dan angkatan kerja. Tingkat pendidikan dalam angkatan kerja yang ada masih relatif rendah sehingga terjadinya kelangkaan kesempatan kerja. Adanya kelangkaan kesempatan kerja dan rendahnya kualitas

angkatan kerja secara nasional di berbagai sektor ekonomi. Untuk mendukung pelaksanaan pembangunan di daerah maka pemerintah di daerah perlu menggali potensi yang ada untuk dapat dimaksimalkan dalam proses pembangunan

Berdasarkan penjabaran latar belakang diatas, maka penulis ingin menganalisa secara mendalam, yang hasilnya akan dituangkan dalam bentuk penelitian skripsi dengan judul “Penerimaan Pegawai Honorer Berdasarkan Diskresi Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara”.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka berikut ini adalah rumusan masalah yang akan diangkat didalam penelitian ini:

1. Apakah pejabat pemerintah diperbolehkan menggunakan diskresi dalam penerimaan pegawai berdasarkan ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ?
2. Bagaimana kedudukan dan perlindungan hukum terhadap pegawai honorer setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui penggunaan diskresi pejabat pemerintah dalam penerimaan pegawai berdasarkan ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
2. Untuk mengetahui kedudukan dan perlindungan hukum terhadap pegawai honorer setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan cara yang digunakan untuk mendapatkan data serta memperoleh jawaban yang akurat atas rumusan masalah diatas dengan mencari dan mengelola data dalam suatu penelitian. Metode dalam penelitian skripsi ini terdiri dari :

² Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Cet. VII, Bandung, 2010, h. 11.

³ Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara, Cet. I, Jakarta, 2013, h. 12.

Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum (*legal research*) adalah menemukan kebenaran koherensi, yaitu adalah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan seseorang sesuai dengan norma hukum atau prinsip hukum. Oleh karena itu jika membicarakan mengenai penelitian hukum sudah dipastikan normatif. Pendekatan dan bahan-bahan yang dipergunakan dalam peneliti harus di kemukakan.

Metode Pendekatan

Metode pendekatan merupakan salah satu tahapan penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan data-data dalam berbagai aspek dalam kaitanya untuk menjadi jawaban atas pokok permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini. Penulis menggunakan tiga metode pendekatan yaitu, Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*), Pendekatan Konseptual (*conceptual Approach*), dan Pendekatan Historis (*Historical Approach*).

1. Pendekatan Perundang-Undangan

Metode Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan Perundang-Undangan (*Statue Approach*). Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan Perundang-Undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Dilakukan dengan cara menelaah dan mengkaji semua peraturan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

2. Pendekatan Konseptual

Merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisis penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatar belakangnya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaann sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep. Pendekatan konseptual dilakukan dengan cara mempelajari pandangan-pandangan dan

doktrin-doktrin didalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan penelitian-penelitian hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pendekatan ini dilakukan guna dijadikan sebagai acuan untuk membangun argumentasi hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini yang mengkaji adanya konflik norma pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yakni pejabat pemerintah memiliki hak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan menggunakan diskresi sesuai dengan tujuannya disisi lain ditinjau berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menyebutkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

3. Pendekatan Historis

Pendekatan yang digunakan untuk mengetahui nilai-nilai sejarah yang menjadi latar belakang serta yang berpengaruh terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Pendekatan historis (*historical approach*) ini banyak digunakan untuk meneliti dan menelaah tentang sejarah kaitannya dengan pembahasan yang menjadi topik dalam pembahasan dalam penelitian hukum. Pendekatan Historis ini dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Pendekatan historis ini bertujuan untuk memahami perkembangan hukum dari waktu ke waktu. Di samping itu, melalui pendekatan historis juga dapat diperoleh suatu pemahaman atas filosofi yang melandasi ketentuan hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berlaku sejak tanggal diundangkan yaitu 15 Januari 2014 menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menetapkan sistem manajemen kepegawaian berdasarkan sistem merit.

PEMBAHASAN

Pengadaan Pegawai

“Pengadaan (*procurement*) adalah fungsi operasional pertama MSDM. Pengadaan adalah proses penarikan, seleksi, penempatan, orientasi dan induksi untuk mendapatkan karyawan yang efektif dan efisien membantu tercapainya perusahaan”.⁴

“Sedangkan, pengertian pegawai menurut Soedaryono adalah seseorang yang melakukan penghidupan dengan bekerja dalam kesatuan organisasi, baik kesatuan kerja pemerintah maupun swasta”.⁵

Kegiatan pengadaan pegawai merupakan rangkaian aktivitas yang dilaksanakan oleh departemen personalia atau organisasi kepegawaian. Pada prinsipnya kegiatan pengadaan pegawai tidak terlepas dari kegiatan administrasi dan manajemen kepegawaian, yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan pengadaan pegawai, pelaksanaan seleksi dan pelaksanaan pengangkatan pegawai. Kegiatan pengadaan pegawai di organisasi pemerintah atau publik dilaksanakan dalam rangka untuk mengisi formasi yang lowong, lowongnya formasi disebabkan oleh 2 (dua) hal yaitu karena adanya pemekaran organisasi dan adanya yang berhenti. Di era otonomi daerah yaitu pada Tahun 2003 dan 2004.⁶

Diskresi Dan Penerapannya

Dalam undang-undang pengertian diskresi berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Pengertian diskresi dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah “*discretion*” atau “*discretion power*”, sedangkan di Indonesia lebih dikenal dengan istilah diskresi dengan pengertian “kebebasan bertindak” atau keputusan yang

diambil atas dasar penilaian sendiri. Menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) diskresi diartikan sebagai kebebasan mengambil keputusan sendiri dalam setiap situasi yang dihadapi.

Diskresi berasal dari bahasa belanda “*Discretionair*” yang berarti kebijaksanaan dalam hal seseorang pejabat berwenang memutuskan sesuatu tindakan tidak berdasarkan ketentuan-ketentuan peraturan, undang-undang atau hukum yang berlaku tetapi atas dasar kebijaksanaan, pertimbangan atau keadilan. Dalam bahasa inggris diartikan sebagai “*Discretion*” yang berarti sebagai suatu kebijaksanaan, keleluasaan. dalam kamus hukum, diskresi memiliki pengertian sebagai suatu kebebasan seorang pejabat mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri.⁷

Diskresi sering disebut *Freies Ermessen* dalam hukum administrasi negara. Secara bahasa *Freies Ermessen* berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. Sementara *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga atau mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan sehingga *Freies Ermessen* (Diskresionare) diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

Menurut pengertian Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, menjelaskan bahwa : Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Berikut pendapat Marcus Lukman sebagaimana dikutip oleh Saut Panjaitan mengatakan bahwa persoalan-persoalan penting

⁴ Reza Haridsyah Lubis, “Pengaruh Perbedaan Status Pegawai Terhadap Kinerja Pegawai Dikantor Kecamatan Panyabungan Utara”, **Error! Hyperlink reference not valid.**, Diunggah Pada Tanggal 11 Februari 2018, Skripsi, Universitas Sumatera Utara, Sumatera Utara, Diakses Pada Tanggal 17 Maret 2021, h. 17.

⁵ *Ibid*, h. 18.

⁶ Muhadjir Darwin Wiliyadi, “Kegiatan Pengadaan Pegawai Di Kabupaten Belitung” **Error! Hyperlink reference not valid.**, Diunggah Pada Tanggal 14 Desember 2015, Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2015, Diakses Pada Tanggal 14 Februari 2021, h. 1.

⁷ *Ibid*, h.23.

yang mendesak, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut :⁸

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
- b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.
- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.
- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.

Kedudukan Hukum Pegawai Non Aparatur Sipil Negara (Non ASN) Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Pegawai tidak tetap atau pegawai non Aparatur Sipil Negara (ASN) kini tidak ditemukan lagi istilah itu dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil negara. Namun jika dilihat dari klasifikasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), mirip dengan karakteristik dari pegawai tidak tetap atau non Aparatur Sipil Negara (ASN) tersebut, yaitu dimana di Pasal 1 disebutkan bahwa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah pegawai yang tidak diangkat dan tidak memiliki nomor induk kepegawaian. Dari definisi ini, posisi karyawan tidak tetap adalah bagian dari aparatur negara dan memiliki peran memberikan layanan kepada masyarakat dengan cara yang profesional, jujur, dan adil. Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dijelaskan bahwa di Pasal 10 seorang pegawai seyogianya mampu melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan dari instansi pemerintah serta

terbebas dari intervensi atas golongan tertentu dan dari partai politik, serta dijelaskan sebagai berikut:

Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik; pelayan publik; perekat dan pemersatu bangsa. Lebih lanjut dalam Pasal 11 disebutkan bahwa tugas yang dijalankan adalah terdiri atas:

Kebijakan dari Pegawai Pengawas Pegawai yang telah menetapkan ketentuan peraturan perundang-undangan harus dilakukan oleh pegawai apatur sipil negara.

Pelayanan publik yang diberikan haruslah profesional dan berkualitas. Memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersatu dan integritas. Pada Pasal 12 dijelaskan bahwa:

Terkait dengan manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) itu sendiri tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 94 yang terdiri atas :⁹

- a. Penetapan kebutuhan
- b. Pengadaan
- c. Penilaian kinerja
- d. Penggajian dan tunjangan
- e. Pengembangan kompetensi
- f. Pemberian penghargaan
- g. Disiplin
- h. Pemutusan hubungan kerja
- i. Perlindungan

Perlindungan Hukum Pegawai Non Aparatur Sipil Negara (Non ASN) Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Terkait dengan perlindungan yang diberikan pemerintah kepada pegawai non Aparatur Sipil Negara (ASN) menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian belum menemui sebuah titik terang. Keberadaan pegawai non Aparatur Sipil Negara (ASN) masih menimbulkan banyak problem karena pemerintah belum bisa memberikan jaminan kepada pegawai honorer untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) khususnya honorer Kategori 2 (K2) dan non Aparatur Sipil Negara (ASN) pada umumnya. Hal ini terjadi karena pemerintah khususnya pemerintah daerah masih banyak mengangkat tenaga non Aparatur Sipil Negara

⁸ Mustama Julista, "Diskresi Dan Tanggung Jawab Administrasi Pemerintahan", https://ejournal.unpatti.ac.id/ppr_iteminfo_inl.php?id=94, Diunggah Pada Tanggal 12 April 2011, Jurnal, Universitas Brawijaya, Malang, 2011, Diakses Pada Tanggal 14 Maret 2021, h. 1.

⁹ *Ibid.*

(ASN) tanpa memperhitungkan jumlah yang dibutuhkan oleh instansi pemerintah, padahal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 pemerintah dilarang mengangkat tenaga non Aparatur Sipil Negara (ASN). Hal ini sebagai dampak dari penyelenggaraan yang dilakukan oleh pemerintah belum maksimal, sehingga masih terlihat banyaknya pegawai non Aparatur Sipil Negara (ASN) yang statusnya tidak jelas.

Memang dalam penyelenggaraan yang dilakukan pemerintah banyak ditemukan konflik norma, antara satu peraturan yang lebih rendah dengan peraturan yang lebih tinggi, maupun konflik norma secara horisontal antara pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam Undang-Undang atau antara satu Undang-Undang dengan Undang-Undang yang lain. Untuk mengatasi masalah tersebut dibutuhkanlah suatu teori yang disebut *stufenbau Theorie*.

Ajaran *Stufenbau Theorie* yang dikemukakan Hans Kelsen yang menganggap bahwa proses hukum digambarkan sebagai hierarki norma-norma. Validitas (kesalahan) dari setiap norma (terpisah dari norma dasar) bergantung pada norma yang lebih tinggi. Hans Kelsen mengungkapkan hukum mengatur pembentukannya sendiri karena satu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain. Norma hukum yang satu valid karena dibuat dengan cara ditentukan dengan norma hukum yang lain dan norma hukum yang lain ini menjadi validitas dari norma hukum yang dibuat pertama.¹⁰

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma yang lain lagi adalah *superordinasi* dan *subordinasi*. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi sedangkan norma yang dibuat adalah norma yang lebih rendah. Jenjang perundang-undangan adalah urutan-urutan mengenai tingkat dan derajat dari pada Undang-Undang yang bersangkutan, dengan mengingat badan yang berwenang yang membuatnya dan masalah-masalah yang diaturnya. Undang-Undang juga dibedakan dalam Undang-Undang

tingkat atasan dan tingkat bawahan yang dikenal *hierarchy*. Undang-Undang yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi.

Dalam menghadapi masalah hukum seperti ini maka diperlukan penyelesaian dengan menggunakan asas-asas *preverensi* yang meliputi:¹¹

- a. *Lex superior derogate legi inferiori* artinya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya mengenyampingkan berlakunya peraturan yang lebih rendah tingkatannya.
- b. *Lex specialis derogate legi generali* artinya peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan berlakunya peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.
- c. *Lex posteriori derogate legi priori* artinya peraturan perundang-undangan yang baru mengenyampingkan berlakunya peraturan perundang-undangan yang lama.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan apa yang telah uraikan pada bab sebelumnya, maka berikut ini akan disampaikan kesimpulan atas penelitian ini:

1. Menggunakan diskresi sesuai dengan tujuannya merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan. Dan diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintah yang berwenang. Demikian yang diatur dalam pasal 6 ayat (2) huruf e jo ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pejabat pemerintah yang berwenang dapat menggunakan diskresinya sesuai dengan tujuannya. Dan saat ini pejabat pemerintah yang berwenang menggunakan diskresinya dengan melalui skema pengadaan barang dan

¹⁰ Dicky Agus Saputro, "Kedudukan Dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014", <https://media.neliti.com/media/publications/35424-ID-kedudukan-dan-perlindungan-hukum-tenaga-honorer-setelah-berlakunya-undang-undang.pdf>, Diunggah Pada Tanggal 12 Oktober 2019, Jurnal, Universitas Brawijaya, Malang, 2019, Diakses Pada Tanggal 22 April 2021, h. 12.

¹¹ Nurfaqih Irfani, "Asas *Lex Superior*, *Lex Specialis*, Dan *Lex Posterior*: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum", <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/download/711/pdf>, Diunggah Pada Tanggal 17 Agustus 2020, Jurnal, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2020, Diakses Pada Tanggal 23 April 2021, h. 311.

jasa pemerintah dengan memakai skema pengadaan langsung dalam pengadaan pegawai non Aparatur Sipil Negara (ASN).

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara merumuskan dua jenis hubungan kerja sebagai pegawai pemerintah atau pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu. Di dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) ini status dan kedudukan hukum pegawai honorer tidak diatur dasar hukumnya dan tidak mengakui keberadaan tenaga honorer sebagai pegawai dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah maupun di pusat. Hal ini tentu menimbulkan ketidakjelasan status serta hilangnya perlindungan hukum pegawai honorer, baik dalam sistem kepegawaian negara, sistem hukum ketenagakerjaan maupun sistem hukum lainnya yang berlaku di Indonesia. Dan kemudian juga tidak ada tindakan yang tegas dari instansi yang berwenang mengawasi terkait perihal tersebut seperti Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI).

Saran

Atas hasil penelitian yang telah disampaikan diatas, maka berikut ini adalah beberapa saran yang dapat diberikan penulis, yaitu:

1. Dalam penerimaan pegawai non Aparatur Sipil Negara (ASN) penggunaan diskresi oleh Pejabat Pemerintah untuk kedepannya diharapkan agar lebih berhati-hati dan mempertimbangkannya dalam mengambil keputusan supaya memperhatikan jangka panjangnya dan tidak lupa akan tanggung jawabnya seperti memperhatikan juga status dan kedudukan serta perlindungan hukum pegawai non Aparatur Sipil Negara (ASN) agar kedepannya tidak menimbulkan polemik dikemudian hari yang berbuntut panjang dan tak kunjung selesai seperti pada saat ini.
2. Apabila tidak ada kejelasan status dan kedudukan serta perlindungan hukum terhadap pegawai non Aparatur Sipil Negara (ASN) yang akan di pekerjakan di instansi pemerintah

hasil dari diskresi pejabat pemerintah lebih baik penggunaan dikresi dan celah yang terdapat pada Peraturan Presiden pengadaan barang dan jasa pemerintah di revisi dan di cabut Pasal yang terkait hak pejabat pemerintah dalam menggunakan diskresi dan celah hukum yang terdapat di dalamnya sehingga tidak memberikan celah hukum untuk di salahgunakan. Pemerintah pusat melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) harus mengambil tindakan yang tegas terhadap keberadaan pegawai honorer dan sejenisnya, baik itu berupa penghapusan secara total ataupun juga bisa pengakuan berupa pemberian status yang jelas melalui regulasi yang diatur ditingkat pusat.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Allah SWT, teman-teman sejawat Dosen Fakultas Hukum Universitas Gresik, dan seluruh pihak yang telah mebantu dalam menyelesaikan penelitian serta penulisan artikel ini. Semoga penelitian ini bermanfaat.

DAFTAR PUSTAKA

- Irfani, Nurfaqih, “*Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterier: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum*”, <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/download/711/pdf>, Diunggah Pada Tanggal 17 Agustus 2020, Jurnal, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2020, Diakses Pada Tanggal 23 April 2021.
- Julista, Mustama, “*Diskresi Dan Tanggung Jawab Administrasi Pemerintahan*”, https://ejournal.unpatti.ac.id/ppr_iteminfo_inl.php?id=94, Diunggah Pada Tanggal 12 April 2011, Jurnal, Universitas Brawijaya, Malang, 2011, Diakses Pada Tanggal 14 Maret 2021.
- Lubis, Reza Haridsyah, “*Pengaruh Perbedaan Status Pegawai Terhadap Kinerja Pegawai Dikantor Kecamatan Panyabungan Utara*”, <http://repositori.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/4144/150921014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Diunggah Pada Tanggal 11 Februari 2018, Skripsi, Universitas Sumatera Utara, Sumatera Utara, Diakses Pada Tanggal 17 Maret 2021.

- Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara, Cet. I, Jakarta, 2013, h. 12.
- Purnomo, Bambang, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Cet. IV, Yogyakarta, 2011, h. 13.
- Rahardjo, Satjipto, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Cet. VII, Bandung, 2010, h. 11.
- Saputro, Dicky Agus, “*Kedudukan Dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014*”, <https://media.neliti.com/media/publications/35424-ID-kedudukan-dan-perlindungan-hukum-tenaga-honorer-setelah-berlakunya-undang-undang.pdf>, Diunggah Pada Tanggal 12 Oktober 2019, Jurnal, Universitas Brawijaya, Malang, 2019, Diakses Pada Tanggal 22 April 2021.
- Wiliyadi, Muhadjir Darwin, “*Kegiatan Pengadaan Pegawai Di Kabupaten Belitung*”, http://etd.repository.ugm.ac.id/home/detail_pencarian/28099, Diunggah Pada Tanggal 14 Desember 2015, Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2015, Diakses Pada Tanggal 14 Februari 2021.