BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea IV menyatakan bahwa salah satu tujuan Negara Indonesia adalah membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. "Penegasan dalam pembukaan UUD 1945 merupakan bagian dari upaya untuk mencapai tujuan nasional, baik berupa sumber daya manusia maupun sarana yang berbentuk benda, karena negara tidak mampu melakukannya sendiri".[1]

Disahkannya Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2021 tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Pembina Teknis Pembendaharaan Negara, untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) banyak hal yang harus diperhatikan, salah satunya dengan menciptakan aparatur yang menjalankan roda pemerintahan sesuai dengan tujuan pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Membuat regulasi yang benar melalui peraturan perundang-undangan merupakan langkah kongkrit dalam menciptakan aparatur yang baik tersebut.

Untuk menghargai masa pengabdian tenaga honorer dengan tetap menjamin kualitas sumber daya manusia aparatur pemerintah maka pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil akan dilakukan melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi setelah dilakukan verifikasi dan validasi bagi tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan bagi tenaga honorer yang tidak dibiayai dar

Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran

[1] Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudarajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesi,* Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hal.5.

Pendapatan dan Belanja Daerah dilakukan melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi dan seleksi ujian tertulis sesama tenaga honorer yang dilakukan secara objektif, transparan, dan akuntabel.

Pengertian pengangkatan Tenaga Honorer Kategori II menurut Penjelasan Umum PP Nomor 56 Tahun 2012, Tenaga Honorer Kategori II adalah tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan kriteria, diangkat oleh pejabat yang berwenang, bekerja di instansi pemerintah, masa kerja paling sedikit 1 (satu) tahun padantanggal 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus, berusia paling rendah 19 (sembilan belas) tahun dan tidak boleh lebih dari 46 (empat puluh enam) tahun pada tanggal 1 Januari 2006.

Sesuai dengan kebijakan pemerintah pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai Guru; Tenaga kesehatan pada sarana pelayanan kesehatan; Tenaga penyuluh di bidang pertanian, perikanan, peternakan; dan Tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil sebagai salah satu unsur Aparatur Negara mempunyai peranan yang sangat strategis dalam menyelenggarakan tugas-tugas umum pemerintahan dan tujuan pembangunan nasional. Sosok Pegawai Negeri Sipil yang mampu memainkan peran tersebut adalah Pegawai Negeri Sipil dengan kompetensi yang diindikasikan dari sikap dan perilakunya yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Negara, bermoral dan bermental baik, profesional, sadar akan tanggung jawabnya sebagai seorang pelayan publik serta mampu sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa.Untuk membentuk sosok Pegawai Negeri Sipil yang handal, disiplin, bermoral dan profesional sesuai kebutuhan dan tuntutan reformasi, pemerintahan

orde reformasi telah menerbitkan sejumlah peraturan perundang-undangan salah satunya adalah Undaang-ndang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Menjadi Aparatur Sipil Negara merupakan salah satu contoh pekerjaan yang dapat ditempati bagi setiap warga negara. Pegawai Negeri Sipil sebagai salah satu unsur Aparatur Sipil Negara yang mempunyai peranan yang sangat strategis dalam menyelenggarakan tugas-tugas umum pemerintahan dan tujuan pembangunan nasional. Namun, pada kenyataannya masih banyak kendala yang dihadapi sehingga kemakmuran masih jauh dari yang diharapkan.

Sistem pengembangan Aparatur Sipil Negara dalam organisasi pemerintahan pemerintahan khususnya yang dikelola oleh pemerintah di bawah naungan Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemen PAN-RB) Republik Indonesia melalui koordinasi dengan Badan Kepegawaian Negara selaku pengelola teknis Aparatur atau Pegawai Pemerintah Negara Republik Indonesia.

Regulasi kelembagaan perangkat daerah dalam rangka mendekatkan pelayanan kepada masyarakat membawa konsekuensi terhadap adanya pengembangan kelembagaan organisasi perangkat daerah dan banyaknya jabatan fungsional umum yang kosong serta tidak dapat diisi oleh PNS berdasarkan kualifikasi pendidikan yang sesuai dengan jabatan yang dibutuhkan. Untuk memenuhi kebutuhan pegawai dalam suatu organisasi atau instansi di lingkungan Pemerintah Kota Jambi maka pemerintah mengambil kebijakan untuk mengangkat Tenaga Honorer untuk mengisi jabatan lowong dimaksud. Hal tersebut demi tercapainya kelancaran dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah diberi wewenang baik secara terikat maupun secara bebar untuk mengambil keputusan-keputusan untuk melakukan pelayanan

publik, “wewenang terikat adalah segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan aturan dasar, sedangkan wewenang bebas artinya pemerintah secara bebas menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan karena aturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang”.[2]Wewenang pemerintah tersebut adalah penyelenggaraan pembangunan disegala aspek di dalamnya adalah pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dan pengangkatan Tenaga Honorer di daerah.

Tenaga honorer memagang peranan penting dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik bagi masyarakat. Pelayanan publik, dalam hal ini Aparatur Sipil Negara dan tenaga honorer merupakan garda terdepan bagi pemerintahan karena mereka berhubungan langsung dengan masyarakat. Permasalahan pegawai honorer selama ini menjadi polemik kepegawaian di Indonesia.

Kedudukannya yang dilematis dan ambigu antara kebutuhan dan kepastian hukum. Mengenai status dan posisi pegawai honorer dalam konstelasi pendayagunaan aparatur negara sangatlah dinamis, terlebih semenjak disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dikatakan sangatlah dinamis, karena terdapat perubahan yang sangat signifikan dilihat posisi tenaga honorer dalam manajemen kepegawaian negara. Adapun berbagai macam perubahan tersebut meliputi adanya aspek pemberian tugas pokok fungsi relasi kedudukannya dengan pegawai negeri sipil, mekanismen pengangkatan, maupun tunjangan kesejahteraan yang selama ini menjadi krusial dalam memperbincangkan pegawai honorer ini.[3]

[2] Sadjijono, *Bab-Bab Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo, Yogyakarta, 2011,hal.59-60.

[3] Wasisto Raharjo Jati, *Analisis Status, Kedudukan dan Pekerjaan Pegawai Honorer Dalam UU No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Borneo Administrator, Vol.11, Nomor 1 Tahun 2015, hal.101-102.

Tenaga honorer memiliki pengertian yaitu seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tenaga honorer ini kemudian dibedakan menjadi 2 yaitu tenaga honorer kategori K1 dan tenaga honorer kategori K-II. Alasan diberlakukannya tenaga honorer lebih kepada karena perekrutannya bisa dilakukan secara kecil-kecilan atau massif. Hal juga didasari banyaknya 0rganisasi pemerintah daerah yang membutuhkan tambahan pegawai sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik terutama di daerah-daerah dalam jumlah yang kadang-kadang besar juga. Hal ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal ayat 3 yang berbunyi : Disamping pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Pegawai tidak tetap ini dapat dikategorikan sebagai tenaga honorer dan tenaga kontrak.[4]

Berlakunya Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara keberadaan tenaga honorer ini kemudian dihapus. Istilah tenaga honorer tidak ada dalam uu no.5 tahun 2014 ini dan digatikan dengan pegawai pemerintah dengan penggunaan kontrak (PPPK). Tetapi tenaga honorer tidak bisa menjadi pegawai pemerintah dengan penggunaan kontrak ini mengingat untuk menjadi pegawai pemerintah dengan penggunaan kontrak harus ada seleksi dan test sehingga pemerintah daerah tidak bisa sembarangan menjaring pegawai pemerintah dengan penggunaan kontrak dan harus sesuai dengan kebutuhan mengingat pegawai pemerintah dengan penggunaan

[4] http://www.anneahira.com/honorer.html diakses pada tanggal 25 Maret 2021 pukul 21.22 wib

kontrak mempunyai hak yang sama dengan PNS yaitu berupa jaminan kesehatan dan lain-lain sesuai dengan aturan ketenagakerjaan.

> Pegawai Negeri Sipil yang bertugas menjalankan salah satu fungsi pemerintah, yaitu pelayanan, seringkali kewalahan untuk menjalankan fungsinya tersebut secara maksimal. Oleh karena itu, dibeberapa instansi, tenaga honorer direkrut untuk membantu PNS dalam menjalankan fungsinya tersebut.[5]

Walaupun PPPK dengan Pegawai honorer memiliki kedudukan yang hampir sama, namun tidak secara otomatis bagi pegawai honorer sekarang dapat langsung menjadi PPPK, karena secara prinsip kedua jenis pegawai ini sangat berbeda. PPPK diangkat dengan suatu perjanjian kerja yang jelas sehingga hal ini yang membuat berbeda dengan pegawai honorer.

Pemberlakuan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja maka mau tidak mau pemerintah daerah harus menghapus keberadaan Tenaga Honorer sesuai dengan amanat UU No.5 tahun 2014. Tetapi hal ini justru tidak menciptakan sebuah keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi pegawai honorer terlebih dengan pegawai honorer yang telah bekerja selama puluhan tahun berharap suatu saat dapat diangkat menjadi calon PNS tiba-tiba dengan berlakunya aturan baru maka mereka dihapuskan dari struktur Pemerintahan.[6]

Dalam melakukan perencanaan rekuitmen SDM dari Tenaga Honorer dilakukan dalam 3 (tiga) langkah: [7]

a. Penentuan jabatan kosong
   Hal ini terkait dengan adanya pegawai yang mengundurkan diri, pensiun, meninggal dunia dan akibat adanya ekspansi/perluasan organisasi.
b. Penentuan syarat jabatan
   Meliputi keahlian, pengetahuan, keterampilan dan pengalaman yang diperlukan untuk melakukan pekerjaan.

---

[5] Made Aditya Pramana Putra, *Perlindungan Hukum Tenaga Honorer setelah berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Magister Udayana, September, 2016, hal. 3.

[6] Baiq Sriastuti, *Kedudukan Tenaga Honorer Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014*, Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan IUS, Agustus, 2017, hal. 286.

[7] Priyono Utomo dkk, *Perencanaan Rekruitmen SDM dari Tenaga Honorer Kategori II Menjadi CPNS*, Jurnal Unitri, 2015, Vol. 5, No.1, hal. 117

c. Penentuan metode dan syarat perekrutan
   Penentuan metode dan syarat perekrutan CPNS dari Tenaga Honorer berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012.

Pemberlakuan PPPK maka pemerintah harus menghapus keberadaan Tenaga Honorer sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Tetapi hal ini justru tidak menciptakan sebuah keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi tenaga honorer terlebih dengan tenaga honorer K2 yang telah bekerja selama puluhan tahun berharap suatu saat dapat diangkat menjadi calon PNS dengan berlakunya aturan baru maka mereka dihapuskan dari struktur pemerintahan. Dengan sinkronisasi data honorer K2 diharapkan honorer K2 yang saat ini dapat diangkat menjadi PNS ataupun PPPK.

Sebelum terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Pegawai honorer memiliki peluang langsung diangkat menjadi CPNS. Pegawai Honorer tersebut harus memenuhi persyaratan antara lain: diangkat oleh pejabat yang berwenang; bekerja di instansi pemerintah; memiliki masa kerja minimal 1(satu) tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus; serta berusia sekurang-kurangnya 19 tahun dan tidak boleh berusia lebih dari 46 tahun per 1 Januri 2006.[8]

Adanya PPPK karena kebutuhan yang mendesak akan tenaga kerja yang profesional di suatu instansi pemerintah dan diperlukannya tenaga kerja yang dianggap dapat bekerja secara kompeten dan cepat. Dalam menjalankan tugasnya, PPPK berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Sipil Negara dan PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK merupakan peraturan yang menjadi dasar normatif bagi keberlakuan PPPK sebagai unsur dari Aparatur Sipil Negara.

[8] Ahmad Syahida, "*Perbedaan Honorer K1 dan Honorer K2",* diakses Melalui http://www.soalcpns.com/perbedaan-honorer-K1-dan-honorer-K2.php, Tanggal 26 Maret 2021 Pukul 22.56 WIB.

Terkait dengan perihal gaji tersebut, tenaga honorer di lingkungan pemerintahan sejak awal tidak memiliki aturan yang jelas dan bahkan tidak mengatur hak-hak tenaga honorer.

> Pegawai honorer mulai di akui sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yaitu dalam pasal 2 ayat (3) dengan sebutan pegawai honorer (PTT). Pengaturan lebih lanjut mengenai hak-hak PTT tersebut tisak ada, bahkan terkesan pemerintah mengesampingkan keberadaan PTT yang faktanya sampai saat ini masih banyak tenaga honorer tersebut.[9]

Dalam menghadapi masalah hukum tersebut, maka diperlukan penyelesaian dengan menggunakan asas-asas prevensi, yaitu:

1. Lex Superior Derogate Legi Inferiori;

2. Lex Spesialis Derogate Legi Generalis;

3. Lex Posteriori Derogat Legi Priori.

Perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah kepada tenaga honorer menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok kepegawaian belum menemui titik terang hingga saat ini. Keberadaan honorer menimbulkan banyak masalah, karena pemerintah tidak bisa memberikan jaminan status kepada tenaga honorer. Masalah ini timbul karena pemerintah daerah masih terus mengangkat tenaga honorer namun tidak memberikan jaminan kejelasan status di tempat kerja.

Masalah dalam hal kepegawaian sangat menarik untuk dijadikan objek penelitian terlebih lagi pegawai yang berstatus sebagai tenaga honorer karena di Indonesia masih banyak terdapat pegawai yang berstatus tenaga honorer yang sampai saat sekarang ini belum jelas statusnya dan tuntutan mereka belum dipenuhi oleh pemerintah. Oleh sebab itu penulis sangat tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012

[9] *Ibid.* hal.613

tentang Pengangkatan Tenaga Honorer di Dinas Koperasi Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Jambi.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas mendorong penulis untuk mengkaji lebih dalam mengenai **"Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer di Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Jambi".**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan terhadap tenaga honorer berdasarkan Hukum Kepegawaian di Indonesia?
2. Bagaimana Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer di Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Jambi?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami bagaimana kedudukan tenaga honorer ditinjau dari hukum kepegawaian di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan memahami Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer di Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Jambi.

Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan baik bagi tenaga honorer dan pejabat yang berwenang dalam mengangkat dan memberhentikan pegawai, sehingga pegawai dan pejabat tersebut dapat mengetahui pemenuhan akan hak dan kewajiban.

2. Manfaat Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi semua pihak terutama akademisi tentang kedudukan tenaga honorer ditinjau dari hukum kepegawaian di Indonesia, dan Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum bagi tenaga honorer setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer.

D. Kerangka Konseptual

Untuk memahami penulisan skripsi ini secara jelas mengenai maksud dari beberapa peristilahan dan konsep yang digunakan dalam skripsi ini, maka penulis menguraikan kerangka konseptual sebagai berikut:

1. Implementasi

Menurut Pressman dan Wildavsky, implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana- sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya. Tenaga Honorer.

Secara garis besar, implementasi merupakan setiap kegiatan yang dilakukan menurut rencana untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Upaya untuk memahami

adanya perbedaan antara yang diharapkan dengan fakta yang telah yang telah terjadi telah menimbulkan kesadaran mengenai pentingya suatu pelaksanaan.

Definisi Konsep implementasi yang dikemukakan Mazmanian dan Sabatiar yaitu, implementasi adalah melaksanakan sebuah keputusan kebijakan, biasanya dikaitkan dengan sebuah perundang-undangan, disusun oleh pemerintahan baik eksekutif maupun keputusan peradilan.

2. Tenaga Honorer

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

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

dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau yang dibiayai dari retribusi.

3. Tenaga Honorer yang penghasilannya dibiayai oleh APBN/APBD dikategorikan sebagai tenaga honorer kategori 1, sedangkan tenaga honorer yang penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN/APBD dikategorikan sebagai tenaga honorer kategori 2.

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

1. Usia
2. Masa kerja
3. Sumber penghasilan

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

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

Kemudian indikator akuntabilitas, meliputi :

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

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan CPNS dari Tenaga Honorer yang dimaksud dengan tenaga honorer adalah:

"Seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksana kan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah".[10]

[10] Baiq Sriastuti, *Op. Cit.*, hal.285.

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentag perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, tenaga honorer adalah Pegawai Tidak Tetap(PTT). Pegawai Honorer adalah mereka yang diangkat oleh pejabat Pembina Kepegawaian atau Pejabat Pembuat Komitmen seperti halnya kepala dinas, kepala badan, kepala sekolah, maupun kepala instansi pemerintah terkait untuk menjalankan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah, tenaga honorer ini tidak berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil(PNS), mereka diangkat dengan alasan untuk memenuhi kekurangan jumlah pegawai pada instansi pemerintah daerah.

3. Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Jambi

Dinas Tenaga Kerja, Koperasi dan UKM Provinsi Jambi merupakan penggabungan antara Dinas Koperasi, UMKM Provinsi Jambi dan Bidang Tenaga Kerja (Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Jambi) yang dibentuk pada tahun 2017 berdasarkan Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kota Jambi Tahun 2016 Nomor 14).[11]

DinasTenaga Kerja, Koperasi dan UKM Provinsi Jambi merupakan instansi pemerintah Provinsi Jambi yang melaksanakan urusan pemerintah daerah di bidang ketenagakerjaan, koperasi dan UKM serta tugas pembantuan. Tugas tersebut sudah diberikan kewenangan tersendiri dalam satu dinas instansi yang merupakan iimplementasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4741).

E. Landasan Teoritis

[11] Direktori Online Disnaker Seindonesia, diakses 22 mei 2021 pukul 00.05 https://direktoridisnakerindonesia.wordpress.com/kota-jambi/

1. Teori Kepastian Hukum

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekan aspek "seharusnya" atau *Das Sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang yang seharusnya dilakukan. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan 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".[12]

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung nilai 3 (tiga) identitas, yaitu:

1. Asas Kepastian Hukum (*Rechmatigheid)*, asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas Keadilan Hukum (*Gerectigheit),* asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang dihadapan pengadilan.
3. Asas Kemanfaatan Hukum (*Zwechumatigheit*) atau *doelmatigheit* atau *utility.*[13]

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu: pertama, adanya aturan yang 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 terhaap individu.

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya

[12] Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Kencana, Jakarta, 2016, hal.58.
[13] Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hal.45.

kepastian hukum masyarakat akan tahu kejalasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperkuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penermoaan yang baik dan jelas dalam suatu undang-undang dan akan jelas pula penerapannya.

2. Teori Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.

Asas-asas tentang pembentukan pearturan perundang-undangan telah dinormatifkan dalam pasal 5 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Asas-asas tersebut antara lain:

a. Asas kejelasan tujuan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentuakan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai
b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maksudnya adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang undangan yang berwenang.
c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

d. Asas dilaksanakan, maksundnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat baik secara filosofis,yuridis, maupun sosiologi.
e. Materi kejelasan rumusan,, maksudnya adalah bahwa setiap peraturanperundang-undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
f. Asas kejelasan rumusan maksudnya adalah bahwa dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan.
g. Asas keterbukaan maksunda adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, bersiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. [14]

Materi muatan peraturanan perundang-undangan, tolak ukurnya hanya dapat dikonsepkan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undanagan, semakin abstrak dan mendasar materi mua tannya. Begitu juga sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan semakin semakin rinci dan semakin konkrit juga materi muatannya. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur materi muatan yang harus diatur dengan undang-undanng berisi hal-hal sebagai berikut:

[14] Nur Iman, *Kedudukan Dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Kategori Ii Di Kabupaten Brebes Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara,* Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2019, hal. 26.

a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi :

1. Hak-hak asasi manusia
2. Hak dan kewajiban warga Negara
3. Pelaksanaan penegakan kedaulatan Negara serta pembagian kekuasaan Negara
4. Wilayah Negara dan pembagian daerah
5. Kewarganegaraan dan kependudukan
6. Keuangan negara
7. Diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang. [15]

b. Sementara itu menurut UU No. 12 Tahun 2011 cakupan materi muatan perda lebih luas meliputi:

1. Materi tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Materi yang menampung kondisi khusus daerah.
3. Materi yang menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. [16]

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian yang dilakukan ini, lokasinya adalah di wilayah hukum Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Jambi.

[15] *Ibid*. Hal. 29
[16] *Ibid.*

2. Tipe Penelitian

Tipe Penelitian ini adalah Yuridis Empiris, yaitu penelitian yang difokuskan untuk meneliti Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer di Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Jambi, objek penelitian ini adalah hukum positif yang berhubungan dengan Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer di Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Jambi.

3. Spesifikasi penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, penulis menggambarkan dan memaparkan tentang Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer di Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Jambi.

4. Pendekatan penelitian

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis empiris karena selain melihat peraturannya juga melihat secara langsung bagaimana pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer di Dinas Koprasi Provinsi Jambi.

5. Tata cara penarikan sampel

Adapun tata cara penarikan sampel ini adalah:

a. Responden pejabat diambil secara *Purposive Sampling* yang mempunyai kriteria sebagai informan adalah orang-orang yang diteliti dilihat dari jabatannya ataupun wewenangnya yang ada padanya untuk dapat memberikan keterangan atau data kepada penulis, antara lain: dua orang pegawai Dinas Koprasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Jambi.

b. Penarikan terhadap responden dari Tenaga Honorer di Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Jambi.

6. Tekhnik Pengumpulan Data

Tekhnik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa:

a. Wawancara

Yaitu dengan tanya jawab langsung kepada responden dengan dipandu daftar pertanyaan yang telah disiapkan terlebih dahulu

b. Studi dokumen

Yaitu dokumen pendukung seperti Surat Keterangan Pengangkatan Tenaga Honorer, dan surat lainnya yang mendukung.

7. Sumber Data

Dalam penulisan skripsi ini, penulis memperoleh data melalui :

a. Penelitian kepustakaan

Pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dengan menggunakan system kartu (card system). Hal ini dilakukan untuk mempermudah proses analisis. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui sumber hukum. Sedangkan bahan hukum yang diteliti meliputi:

1. Bahan hukum primer, yaitu data yang diperoleh dari hasil wawancara yang penulis lakukan serta pengamatan secara langsung terhadap Dinas Koprasi Provinsi Jambi dan penerapan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Kedudukan Tenaga Honorer antara lain meliputi Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang

Pengangkatan Tenaga Honorer, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan peraturan pelaksana lainnya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer yang dapat diperoleh dari buku teks ilmu hukum literature karya para ahli hukum yang menyangkut hukum secara umum dan literatur yang berkaitan dengan terhadap Kedudukan Tenaga Honorer.
3. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang dapat memberi petunjuk berupa ensiklopedia, kamus hukum dan bahan hukum lain yang relevan dengan masalah yang akan diteliti.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan ini ditujukan untuk memperoleh data primer yaitu diperoleh dengan melakukan wawancara langsung dengan responden.

8. Analisis Data

Dari data yang dikumpulkan, baik data primer maupun sekunder dan diklasifikasikan dalam bentuk yuridis. Kemudian dianalisis secara kualitatif yaitu penganalisaan tanpa perhitungan sistematis atau matematis, melainkan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan.

Cara pengolahan bahan hukum dilakukan secara inventarisir Hukum Positif, yaitu “cara mengukurnya ialah dengan mengkaji apakah sudah terpenuhi atau tidak tuntutan dan

persyaratan dari ilmu hukum positif itu"[17]. Penafsiran sistematis, yakni "penafsiran dilakukan dengan cara mengamati dan mengkaji antara pasal yang satu dengan pasal yang lain, baik yang terdapat dalam undang-undang itu sendiri maupun yang terkandung dalam undang-undang lain"[18] dan "Sistem interpretasi digunakan untuk memaparkan atau menjelaskan hukum tersebut"[19].

Adapun bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian ini akan diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dalam pembahasan, penulisan skripsi ini disusun secara teratur dan sistematis dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I. Bab ini merupakan bab pendahuluan yang berisi uraian-uraian tentang hal-hal yang mendasari diangkatnya judul "Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer di Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Jambi" yang meliputi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Konseptual, Landasan Teoretis, Metode Penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II. Merupakan bagian yang membahas tentang sejarah hukum kepegawaian di Indonesia, kedudukan dan status hukum tenaga honorer menurut hukum kepegawaian Indonesia.

BAB III. Merupakan bab pembahasan yaitu bentuk perlindungan hukum terhadap tenaga honorer berdasarkan Hukum Kepegawaian di Indonesia dan Implementasi Peraturan

---

[17] Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum,* Cet.2, Bandung, Mandar Maju, 2016, hal. 89.
[18] *Ibid.,* hal. 96.
[19] *Ibid.,* hal. 87.

Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer di Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Jambi.

BAB IV. Merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dalam pembahasan sebagai jawaban atas permasalahan yang diangkat, dan saran yang merupakan sumbangan pemikiran terhadap permasalahan yang telah dibahas dalam bab iii, saran diharapkan dapat menjadi masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum.