

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan memiliki tiga fungsi utama yaitu pelayanan publik, pelaksanaan pembangunan dan perlindungan masyarakat. Fungsi pemerintahan tersebut untuk mencapai tujuan negara Republik Indonesia dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum. Dalam melaksanakan fungsi pemerintahan tersebut dibutuhkan aparatur-aparatur sipil negara yang akan menjadi tumpuan bagi keberhasilan pelaksanaan fungsi tersebut¹.

Kesejahteraan dapat tersedia dengan adanya pekerjaan yang akan dapat menghasilkan imbalan yang berupa uang, seperti yang dinyatakan di dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 bahwa, “tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Dalam Pasal 28 D UUD 1945 juga menjelaskan mengenai Hak Asasi Manusia, bahwa:

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum;
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;
- (3) Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

¹C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hal. 40.

Dalam Ketenagakerjaan di Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 dalam bab 1 Pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa, ketenagakerjaan adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada saat waktu sebelum, selama dan sesudah masa kerja². Dalam hal ini, sesuai dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang dimaksud dari Tenaga Kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat³.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diberi wewenang baik secara terikat maupun wewenang bebas untuk mengambil keputusan-keputusan untuk melakukan pelayanan publik, wewenang terikat artinya 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 wewenang⁴. Wewenang pemerintah tersebut adalah penyelenggaraan pembangunan di segala aspek termasuk didalamnya adalah pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dan pengangkatan pekerja honorer di daerah.

Regulasi kelembagaan perangkat daerah dalam rangka mendekatkan pelayanan kepada masyarakat membawa konsekuensi terhadap adanya pengembangan kelembagaan organisasi perangkat daerah dan banyaknya jabatan

²Soedarjadi, 2008, *Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, hal. 5.

³Muhammad Wildan, *Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Kontrak Dalam Perjanjian Kerja Waktu Tertentu Berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan*, Jurnal Hukum Vol. 12 No. 04, Semarang, 2017, hal. 834.

⁴Sadjijono, *Bab-Bab Hukum Administrasi*, Yogyakarta, laksana presindo, 2011, hal. 59-60.

fungsional umum yang lowong serta tidak dapat diisi oleh PNS berdasarkan kualifikasi pendidikan yang sesuai dengan jabatan yang dibutuhkan. Atas adanya kekosongan jabatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, maka kemudian dibukalah kesempatan untuk merekrut pegawai untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Pegawai ini kemudian dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian disebut dengan pegawai tidak tetap atau saat ini dikenal sebagai tenaga honorer⁵.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian maka Pemerintah membuat aturan mengenai Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil yang mana di atur pada Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 dan dirubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, pada tahun 2003 aturan tersebut diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, dan Pemerintah kembali mengubah Peraturan mengenai Tenaga Honorer menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil⁶.

Tenaga honorer menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau Pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau penghasilannya menjadi beban anggaran pendapatan dan

⁵Baiq. Sriastuti, *Kedudukan Tenaga Honorer Berdasarkan Undang-Undang No.5 Tahun 2014. Jurnal IUS. Vol.V No. 2, Agustus 2017*, hal, 284-294.

⁶*Ibid.*, hal. 296.

belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Adapun klasifikasi dari tenaga honorer, yaitu:

- a. Tenaga honorer daerah, (SK) Surat Keputusannya dikeluarkan oleh Gubernur, Walikota ataupun Bupati;
- b. Tenaga honorer dinas, (SK) Surat Keputusannya dikeluarkan oleh Kepala Dinas atau Kepala Instansi Pemerintah;
- c. Tenaga harian lepas, seperti pekerja atau buruh tidak memiliki (SK) Surat Keputusan untuk bekerja.

Mengenai Perjanjian Kerja Waktu Tertentu dan Perjanjian Kerja Tidak Tertentu di atur pada Undang-Undang Nomor 13 Tentang Ketenagakerjaan, Pasal 59 ayat 4 menyatakan bahwa Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) hanya boleh dilakukan paling lama dua tahun dan hanya boleh diperpanjang satu kali untuk jangka waktu paling lama satu tahun. Jika lebih, maka disebut karyawan tetap. Sedangkan Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor Kep-100/Men/Vi/2004 Tahun 2004 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (PKWTT) menyatakan bahwa Perjanjian Kerja Harian Lepas dilaksanakan untuk pekerjaan-pekerjaan tertentu yang berubah-ubah dalam hal waktu dan volume pekerjaan serta upah yang diberikan berdasarkan pada jumlah kehadiran. Dari pengertian tersebut maka tenaga honorer termasuk Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu.

Tahun 2014 diundangkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya akan disebut Undang-Undang ASN). Undang-Undang ASN yang baru ini mengganti Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Berbicara mengenai Keberadaan Tenaga Honorer yang tidak

dapat diangkat menjadi CPNS setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menjadi tidak jelas. Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Aparatur Sipil Negara terdiri dari : “Pasal 6 menyatakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)”.

Pegawai Negeri Sipil merupakan pegawai aparatur sipil negara yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP) secara nasional, sedangkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja merupakan pegawai aparatur sipil negara yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah dan ketentuan yang berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014⁷. Hal ini berdampak pada kedudukan Tenaga Honorer dalam sistem kepegawaian pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjadi tidak jelas karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 6 menyatakan :

“Pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK sedangkan pada kenyataannya Tenaga Honorer yang ada saat ini bukan merupakan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja)”.

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

⁷Baiq Sriastuti, Kedudukan Tenaga Honorer Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, *Jurnal IUS Vol V Nomor 05 Agustus*, 2017 hal. 284-299

yang membuat berbeda dengan pegawai honorer. Selanjutnya perbedaan yang terlihat, PPPK tidak dapat diangkat langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil, ini berbeda dengan pegawai honorer yang dapat diangkat secara langsung dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 dengan masa kerja minimal satu tahun⁸.

Dari segi pengertian, PPPK dengan tenaga honorer tidak jauh berbeda. Akan tetapi, tenaga honorer tidak bisa langsung menjadi PPPK. Karena untuk menjadi PPPK harus melalui tiga tahap proses seleksi, yaitu seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar dan seleksi bidang dan PPPK dalam ketentuan Pasal 99 ayat (1) Undang-Undang ASN tidak dapat secara otomatis menjadi calon PNS. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Pertama Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, dan juga telah di ubah untuk yang kedua kalinya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, tenaga honorer dapat diangkat menjadi calon PNS dengan memeriksa kelengkapan administrasi, memperhatikan usia dan masa kerja tenaga honorer yang bersangkutan dan pengangkatan tenaga⁹

Penggunaan tenaga honorer tidak bisa tunduk pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (selanjutnya disebut Undang-Undang Ketenagakerjaan), karena jenis pekerjaan yang dilakukan oleh tenaga honorer

⁸Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawainan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hal. 34.

⁹*Ibid.*,

adalah jenis pekerjaan yang dilakukan oleh ASN¹⁰. Pasal 1 angka 3 UU Ketenagakerjaan adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah/imbalan dalam bentuk lain. Pekerja dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan bekerja menurut perjanjian kerja, perjanjian kerja menurut Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Ketenagakerjaan adalah perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak. Dengan demikian Undang-Undang Ketenagakerjaan tidak dapat mengatur penggunaan tenaga honorer karena tenaga honorer bekerja di Instansi Pemerintah yang melakukan pekerjaan pemerintahan. Sedangkan pekerja dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan adalah pekerja yang melakukan pekerjaan dengan menerima upah yang berada dibawah perintah pemberi kerja/pengusaha.

Pemberlakuan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja maka mau tidak mau pemerintah daerah 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 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.

Upaya menjalankan dan memberikan perlindungan hukum dibutuhkannya suatu tempat atau wadah dalam pelaksanaannya yang sering disebut dengan

¹⁰Khairani, *Pengantar Hukum Perburuhan & Ketenagakerjaan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018, hal. 2.

sarana perlindungan hukum. Sarana perlindungan hukum dibagi menjadi dua macam yang dapat dipahami, sebagai berikut:

a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitive

Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif

b. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Peradilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum¹¹.

Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subjek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian¹².

¹¹<http://tesishukum.com/pengertian-perlindungan-hukum-menurut-para-ahli/>, diakses 03 Agustus 2020.

¹²Muhannad Wildan, *Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Kontrak Dalam Perjanjian Kerja Waktu Tertentu Berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan*, Jurnal Hukum Vol. 12 No. 04, hal. 836.

Perumusan prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia semuanya bersumber dari Pancasila sebagai landasan yang merupakan ideologi dan falsafah negara. Sedangkan konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di barat bersumber pada konsep-konsep *Rechtsstaat* dan *Rule of The Law*. Dengan menggunakan konsepsi barat sebagai kerangka berfikir dengan landasan pada Pancasila, maka prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila.

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia. Sedangkan pendapat menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasrakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia¹³

Pemberlakuan mengenai perlindungan dan hak Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Pasal 22 menyatakan:

PPPK berhak memperoleh:

- a. gaji dan tunjangan;
- b. cuti;
- c. perlindungan; dan
- d. pengembangan kompetensi.

Pasal 106 menyatakan :

- (1) Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa:

¹³Setiono, *Rule of The Law*, Desertasi Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2004, hal. 3.

- a. jaminan hari tua;
 - b. jaminan kesehatan;
 - c. jaminan kecelakaan kerja;
 - d. jaminan kematian; dan
 - e. bantuan hukum.
- (2) Perlindungan berupa jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d dilaksanakan sesuai dengan sistem jaminan sosial nasional.
- (3) Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.

Terkait mengenai status tenaga kerja kontrak yang seharusnya Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja masih menjadi masalah yang harus diselesaikan salah satunya dasar hukum bagi tenaga tidak tetap di Indonesia, tidak ada yang secara jelas dan tegas mengaturnya.

Pegawai ASN yang menjalankan tugas pemerintahan, baik di instansi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah saat ini jumlahnya tidak mencukupi untuk melaksanakan seluruh tugas-tugas pemerintahan, maka untuk menanggulangi kekurangan pegawai tersebut, instansi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah mengadakan penerimaan tenaga honorer. Penggunaan tenaga honorer telah dilakukan sebelum berlakunya Undang-undang Aparatur Sipil Negara, tetapi Undang-undang Aparatur Sipil Negara tidak mengatur mengenai tenaga honorer dan hal tersebut menjadi kekecewaan bagi para tenaga honorer karena mengakibatkan ketidakpastian akan kedudukan dan hak mereka di dalam pemerintahan¹⁴.

¹⁴Priyono Utomo dkk, Perencanaan Rekrutmen SDM dari Tenaga Honorer Kategori II Menjadi CPNS, *Jurnal Unitri*, 2015, Vol. 5, No.1, hal. 117.

Sebelum berlakunya Undang-Undang ASN, Tenaga honorer yang ada pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah tersebut dikeluarkan oleh pemerintah karena mengenai penerimaan tenaga honorer tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian maupun Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Akan tetapi, dengan banyaknya tenaga honorer yang bekerja di Instansi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, maka pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan guna memberi kepastian hukum bagi para tenaga honorer¹⁵.

Dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 disebutkan bahwa sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah tersebut, semua pejabat pembina kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali kemudian keluar peraturan pemerintah yang membolehkan kembali. Akan tetapi, larangan itu diabaikan oleh Pejabat di lingkungan instansi pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Pengangkatan tenaga honorer tetap berjalan dan sama seperti sebelumnya tetap tanpa jaminan kesejahteraan, keadilan bahkan jaminan hidup yang layak. Tidak adanya jaminan kesejahteraan, keadilan bahkan jaminan hidup yang layak untuk seorang tenaga kerja honorer, maka tenaga honorer tersebut juga tidak

¹⁵*Ibid.*, hal.118

mendapatkan haknya sebagai manusia yang mempunyai hak asasi dalam sebuah negara¹⁶.

Banyaknya tenaga honorer yang bekerja di pemerintah daerah, Pegawai non PNS yang diterima dengan upah perbulan tidak sesuai dengan jenjang pendidikannya dan bantuan hukum yang diberikan oleh Pemerintah, dimana setelah peneliti mengambil sampel data salah satunya di Pemerintah Provinsi di Indonesia, untuk besaran upah gaji Sarjana, SLTA, dan Lapangan dengan jumlah Rp 1.400.000,-. Sedangkan dalam perlindungan hukum yang terjadi apabila tenaga honorer terjadi permasalahan hukum dalam melakukan pekerjaan dimana terdapat suatu kasus di daerah atas pemukulan Anggota Satpol PP pada saat menjalankan tugas pengamanan warga di pasar terjadi kericuhan masyarakat yang tidak boleh lagi berjualan di pasar tersebut, sehingga kericuhan masyarakat dan anggota Satpol PP terjadi mereka mendapat perlawanan dari sejumlah warga dengan pelemparan batu dan pukulan, para anggota menderita luka disekitar tangannya serta memar-memar di beberapa kepala dan tangan.

Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa setiap pekerja berhak memperoleh penghasilan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup layak bagi kemanusiaan, untuk mengukur kebutuhan hidup layak tersebut, Pemerintah berkewajiban untuk menetapkan upah minimum, dan dalam Pasal 90 ayat (1) Undang-Undang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Gaji yang

¹⁶Wasisto Raharjo Jati, Analisa Kedudukan dan Pekerjaan PTT Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, *Jurnal Borneo*, 2015, Vol. 11, No.1, hal. 107.

lebih rendah dari UMP yang berpatokan pada kebutuhan minimal hidup layak bagi kemanusiaan yang diterima oleh tenaga honorer tersebut tentu akan mengakibatkan ketidakadilan bagi tenaga honorer yang menerima. Sedangkan beban pekerjaan yang dikerjakan oleh tenaga honorer tersebut merupakan bagian dari pekerjaan ASN¹⁷.

Permasalahan-permasalahan dalam perlindungan hukum terhadap tenaga honorer yang mana terjadi pada pengaturan hukum dan hak diterima oleh tenaga kerja honorer masih belum jelas menjadi dasar pengaturan hukumnya apabila tenaga kerja honorer mengalami permasalahan hukum pada saat melakukan pekerjaan, maka dasar apa agar tenaga kerja honorer mendapatkan perlindungan hukum, pada undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil negara tidak menjelaskan mengenai Tenaga Kerja Honorer, yang mana pada Pasal 6 menyatakan Pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK sedangkan pada kenyataannya Tenaga Honorer yang ada saat ini bukan merupakan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja¹⁸).

Berdasarkan hal yang disebutkan di atas, penulis tertarik untuk mengangkat masalah ini dengan menuangkan ke dalam bentuk penulisan dengan mengambil judul **“ANALISIS YURIDIS TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP TENAGA KERJA HONORER BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”**.

¹⁷<https://gajimu.com/pekerjaan-yanglayak/pengupahan/pertanyaan-mengenai-gaji-atau-upah-kerja-1>, diakses pada tanggal 9 Mei 2022.

¹⁸<http://www.anneahira.com/honorer.htm> diakses pada tanggal 9 Mei 2022.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam skripsi ini adalah:

1. Bagaimanakah Pengaturan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Honorer Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimanakah Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Honorer Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapaun tujuan penelitian dalam rangka penulisan proposal skripsi ini adalah:

- a. Untuk menganalisis pengaturan hukum terhadap tenaga kerja Honorer Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Untuk menganalisis perlindungan hukum terhadap tenaga kerja Honorer Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian yang dilakukan adalah:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan pada khususnya di bidang hukum tata negara mengenai pengaturan hukum dan perlindungan tenaga kerja honore. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi atau bahan pustaka menyangkut hal

tersebut.

b. Manfaat Praktis

Secara praktis diharapkan penelitian ini membantu mengembangkan penalaran dan pengetahuan penulis menjadi bentuk sumbangan pemikiran penulis di bidang hukum bagi para ahli, praktisi hukum dan masyarakat dalam rangka pengembangan dan penerapan hukum tata negara.

D. Kerangka Konseptual

Untuk memperjelas yang dimaksud dalam penulisan skripsi ini dan menghindari adanya penafsiran yang berbeda, maka penulis memaparkan definisi dari judul proposal ini, sebagai berikut:

1. Analisis Yuridis

Pengertian analisis yuridis terdapat dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, dimana analisis adalah “pengurangan dan penelaahan suatu pokok atau bagian guna mendapatkan pengertian dan pemahaman yang tepat dan keseluruhan, proses pencarian jalan keluar untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya.”¹⁹ “Yuridis adalah berdasarkan hukum, menurut hukum.”²⁰.

2. Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum menurut kamus umum Bahasa Indonesia berarti hal (perbuatan) melindungi, sedangkan yang dimaksud hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah: Keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan/ kaedah-kaedah dalam suatu kehidupan bersama; keseluruhan peraturan tentang tingkah

¹⁹Tanti Yuniar, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Agung Media Mulia, Jakarta, 2010, hal. 36.

²⁰*Ibid.*, hal. 623.

laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu saksi²¹.

1. Menurut *Emanuel Kant* hukum adalah keseluruhan kondisi, dengan mana kehendak yang sewenang-wenang dari individu dapat digabungkan dengan kehendak yang lain, dalam lingkup suatu hukum kebebasan.
2. Menurut *Paul Scholten* hukum adalah keseluruhan syarat yang mengatur keseimbangan antara pengertian pribadi dan pengertian masyarakat, pengertian kesamarataan dan pengertian ketidaksamarataan, pengertian adil dan tidak adil, pengertian baik dan jahat.
3. Menurut *Krabbe* hukum adalah pertanyaan dari pada kesadaran hukum individual. Orang bersedia patuh pada hukum adalah karena hukum itu sesuai dengan kesadaran hukum kita
4. Menurut *Max Weber* hukum adalah merupakan gejala dalam masyarakat dan perkembangannya dalam masyarakat itu sendiri²².

Menurut *F. Von Savigny* hukum adalah merupakan salah satu faktor dalam kehidupan bersama suatu bangsa. Oleh karena itu hukum adalah sesuatu yang bersifat supra – individual, suatu gejala masyarakat. Tetapi masyarakat lahir dalam sejarah, berkembang dalam sejarah dan lenyap dalam sejarah. Nyatalah hukum yang termasuk masyarakat ikut serta dalam perkembangan organis itu. Lepas dari perkembangan masyarakat tidak terdapat hukum sama sekali

Hukum adalah hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaedah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga atau institusi dalam proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan²³. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subjek hukum dalam bentuk hukum baik yang bersifat preventif

²¹Otje Salman S, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan Dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2015, hal. 57.

²²Junaidi Abdullah, *Refleksi Dan Relevansi Pemikiran Filsafat Hukum Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Jurnal Pada STAIN, Kudus, 2015, hal. 188.

²³Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2008, hal. 12.

maupun bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum; yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kemanfaatan dan kedamaian.

3. Tenaga Kerja Honorer

Tenaga Kerja Tenaga Honorer dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil adalah “seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.

4. Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut ASN yang terdapat di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Berdasarkan pengertian konsep tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa yang ingin penulis tulis dalam proposal ini tentang Analisis Yuridis dalam Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Honorer.

E. Landasan Teoritis

Dalam melakukan suatu penelitian dibutuhkan teori yang berguna sebagai pisau analisis dalam melakukan penelitian. Teori digunakan untuk menerangkan

atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori itu harus diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta yang menunjukkan ketidakbenaran, kemudian untuk menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun secara sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan) dan juga simbolis²⁴. Selanjutnya menurut Sarantakos teori dibangun dan dikembangkan melalui research dan dimaksudkan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena.

Penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian hukum, maka teori yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah teori hukum. Teori hukum adalah studi tentang hukum yang bukan sebagai sarana untuk mendapatkan kemampuan profesional yang konvensional. *J.J.H Bruggink* mengatakan teori hukum adalah disiplin hukum yang secara kritis dalam perspektif interdisipliner menganalisis berbagai aspek gejala hukum secara tersendiri dan dalam keseluruhannya, baik dalam konsep teoretiknya maupun dalam pengelolaan praktikalnya, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan penjelasan yang lebih jernih atas bahan-bahan hukum yang tersaji²⁵.

Maka untuk membantu penulis menjawab permasalahan dalam tulisan ini, maka penulis memakai beberapa teori yaitu:

a. Teori Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum merupakan salah satu teori yang sangat penting untuk dikaji, karena kajian teori ini lebih fokus pada perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat. Masyarakat yang didasarkan pada teori ini yaitu

²⁴Otje Salman, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan Dan Membuka Kembali*, Rafika Aditama, Bandung, 2015, hal. 21.

²⁵*Ibid*, hal. 60.

masyarakat yang berada pada posisi yang lemah, baik secara ekonomis maupun lemah dari aspek yuridis.

Teori perlindungan hukum merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan, subjek hukum yang dilindungi serta objek perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada subjeknya. Unsur-unsur yang tercantum dalam definisi teori perlindungan hukum, meliputi²⁶:

- a. Adanya wujud atau bentuk perlindungan atau tujuan perlindungan;
- b. Subjek hukum; dan
- c. Objek perlindungan hukum.

Dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan, yang menjadi subjek perlindungannya, yaitu tenaga kerja. Sementara itu, yang menjadi objek perlindungannya, meliputi:

- a. Upah dan kesejahteraan;
- b. Syarat-syarat kerja; serta
- c. Perselisihan yang timbul menjadi tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja/ buruh.

Teori perlindungan hukum yaitu bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan. Perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia agar manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga pelanggaran hukum. Pelanggaran terjadi ketika subyek hukum tertentu tidak menjalankan kewajibannya yang seharusnya dijalankan atau karena

²⁶Salim dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hal. 259.

melanggar hak-hak subyek hukum lain. Subyek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan²⁷.

Arti penting perlindungan hukum menurut Satjipto Raharjo perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum²⁸.

Berdasarkan teori di atas, penulis ingin mengetahui bagaimana perlindungan hukum terhadap tenaga kerja kontrak dan serta bagaimana pengaturan hak tenaga kerja kontrak tersebut.

b. Teori Kepastian Hukum

Dengan adanya potensi saling bertentangan antara ideal dan kenyataan yang dapat menimbulkan ketegangan, maka munculah tuntutan yaitu adanya peraturan, apabila hal itu disebut sebagai tuntutan maka tuntutan itu berupa adanya kepastian hukum. Ajaran hukum meneliti apa yang sama pada semua sistem hukum di waktu yang lampau dan yang seharusnya tidak sama pada sistem hukum.

Kepastian hukum adalah kepastian mengenai hak dan kewajiban, mengenai apa yang menurut hukum boleh atau tidak. *Van Apeldoorn*, mengatakan kepastian hukum mempunyai dua segi, yaitu²⁹:

1. Soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal konkret, yakni pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui.
2. apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus sebelum ia memulai perkara.

²⁷*Ibid.*, hal. 261.

²⁸Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 54.

²⁹R. Tony Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 02, Jakarta, 2016.

3. Kepastian hukum berarti keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kewenangan hakim.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah 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 deliberative (sebuah organisasi yang secara bersama membuat keputusan setelah debat dan diskusi). Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat, baik dalam hubungannya dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan ini menjadi batasan bagi masyarakat dalam menjalani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum³⁰.

Tujuan hukum yang mendekati realistis adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan kaum fungsionalis mengutamakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan³¹.

Menurut *Jan Meichel Otto*, indikator untuk adanya suatu kepastian hukum maka suatu peraturan harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu³²:

1. Terdapatnya aturan hukum yang jelas (*clear*), konsisten dan dapat diakses semua orang (*accessible*), yang dikeluarkan oleh atau atas nama negara.
2. Institusi pemerintah menerapkan aturan-aturan itu dengan konsisten dan mereka sendiri tunduk pada aturan tersebut.
3. Secara prinsip, aturan tersebut sesuai dengan sebagian terbesar masyarakat.

³⁰Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hal. 158.

³¹Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hal. 59.

³²Khairani, *Pengantar Hukum Perburuhan & Ketenagakerjaan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018, hal. 17.

4. Adanya peradilan yang independen dan imparial menerapkan aturan tersebut dengan konsisten dalam penyelesaian sengketa.
5. Putusan peradilan itu, secara aktual, dapat dilaksanakan.

Kepastian hukum yang merupakan salah satu hal yang harus dipenuhi untuk menegakan hukum, yang dapat diterapkan untuk tenaga kerja kontrak yang bekerja di instansi pemerintah.

c. Teori Kemanfaatan Hukum

Aliran Utilitarianisme mempunyai pandangan bahwa tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan kepada sebanyak-banyaknya orang. Kemanfaatan di sini diartikan sebagai kebahagiaan (*happines*), sehingga penilaian terhadap baik-buruk atau adil-tidaknya suatu hukum bergantung kepada apakah hukum itu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Dengan demikian berarti bahwa setiap penyusunan produk hukum (peraturan perundang-undangan) seharusnya senantiasa memperhatikan tujuan hukum yaitu untuk memberikan kebahagiaan sebanyak banyaknya bagi masyarakat.

Menurut Jeremy Bentham adalah sebuah teori hukum komprehensif di atas landasan yang sudah diletakkan, tentang asas manfaat. Bentham merupakan tokoh radikal dan pejuang yang gigih untuk hukum yang dikodifikasikan, dan untuk merombak hukum yang baginya merupakan sesuatu yang kacau. Ia merupakan pencetus sekaligus pemimpin aliran kemanfaatan. Menurutnya hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan. Bentham menyebutkan bahwa “The aim of law is The Greatest Happines for the greatest number” Dengan kata-kata Bentham sendiri, inti filsafat disimpulkan sebagai berikut : Alam telah menempatkan manusia di bawah kekuasaan, kesenangan dan kesusahan. Karena kesenangan dan kesusahan itu kita mempunyai gagasan_gagasan, semua pendapat dan semua ketentuan dalam hidup kita dipengaruhi. Siapa yang berniat untuk membebaskan diri dari kekuasaan ini, tidak mengetahui apa yang ia katakan. Tujuannya hanya untuk mencari kesenangan dan menghindari kesusahan perasaan-perasaan yang selalu ada dan tak tertahankan ini seharusnya menjadi pokok studi para moralis dan pembuat

undang-undang. Prinsip kegunaan menempatkan tiap sesuatu di bawah kekuasaan³³.

Mengenai teori kemanfaatan hukum bagaimana menilai baik Buruknya suatu kebijakan social politik, ekonomi, dan legal secara moral. Dengan kata lain bagaimana menilai suatu kebijakan public yang mempunyai dampak kepada banyak orang secara moral. Berpijak dari tesis tersebut, Bentham menemukan bahwa dasar yang paling objektif adalah dengan melihat apakah suatu kebijakan atau tindakan tertentu membawa manfaat atau hasil yang berguna atau, sebaliknya kerugian bagi orang-orang yang terkait³⁴.

Bila dikaitkan apa yang dinyatakan Bentham pada hukum (baca Kebijakan), maka baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum itu. Suatu ketentuan hukum baru bisa di nilai baik, jika akibat-akibat yang dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan sebesar-besarnya, dan berkurangnya penderitaan. Dan sebaliknya dinilai buruk jika penerapannya menghasilkan akibat-akibat yang tidak adil, kerugian, dan hanya memperbesar penderitaan³⁵.

Sehingga tidak salah tidak ada para ahli menyatakan bahwa teori kemanfaatan ini sebagai dasar-dasar ekonomi bagi pemikiran hukum. Prinsip utama dari teori ini adalah mengenai tujuan dan evaluasi hukum. Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar rakyat atau bagi seluruh rakyat, dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat

³³Ansori, Abdul Gafur, *Filsafat Hukum Sejarah, Aliran dan Pemaknaan*, university of Gajah Mada, Yogyakarta 2006, hal. 90.

³⁴H.R Otje Salman, S, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2010, hal. 44.

³⁵Anjar Setiawan, Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian Hukum Dalam Putusan Batal Demi Hukum Sistem Peradilan Pidana Indonesia, *Jurnal Hukum Vol. 02 No. 2*, 2014, hal. 124.

yang dihasilkan dari proses penerapan hukum. Berdasarkan orientasi itu, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan Negara.

F. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipakai oleh penulis adalah penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan hukum sekunder. Penelitian hukum normatif dapat terdiri atas:

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum
- d. Penelitian terhadap perbandingan hukum
- e. Penelitian terhadap sejarah hukum.³⁶

Jika dilihat dari sifatnya, maka pada penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif analisis karena menggambarkan dan menganalisis secara rinci dan menyeluruh untuk mendapatkan gambaran secara tepat mengenai Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Honorer Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan dikaitkan pada teori-teori hukum dan mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berhubungan dengan permasalahan tersebut.

2. Pendekatan Yang Digunakan

³⁶Bahder johan nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, cet.1, CV.Mandar Maju ,Bandung, 2008, hal. 86.

Metode penelitian dalam penelitian hukum digunakan peneliti untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai permasalahan yang ingin dipecahkan. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan Pendekatan Undang-Undang, Pendekatan Konseptual, Pendekatan Kasus dan Pendekatan Historis:

a. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*).

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani sekaligus untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya yang hasilnya menjadi argument untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.³⁷

Dalam hal ini akan diteliti peraturan perundang-undangan mengenai Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Honorer Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

b. Pendekatan Konseptual.

Pendekatan konseptual menurut Peter Mahmud Marzuki adalah Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.³⁸

Pendekatan konseptual dalam penelitian ini dilakukan dengan menganalisis konsep-konsep hukum yang berhubungan dengan Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Honorer Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan.

c. Pendekatan Kasus

³⁷<http://ngobrolinhukum.com/2013/12/16/pendekatan-dalam-penelitian-hukum/>, diakses tanggal 27 Februari 2019.

³⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-7, Kencana, Jakarta, 2011, hal. 95.

Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus yang terjadi dimana ada satu kasus mengenai perlindungan hukum tenaga honorer dalam melakukan pekerjaan ketika menjalankan tugas terjadi kekerasan fisik terhadap tenaga honorer seperti kasus petugas Satpol PP dengan warga di pasar untuk melarang tidak boleh berjualan lagi di daerah ini sehingga kericuhan terjadi.

d. Pendekatan Historis (Sejarah Hukum)

Pendekatan historis (*historical approach*) menurut S. Nasution adalah 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. Biasanya peneliti menginginkan kebenaran tidak hanya berdasar pada kebenaran yang bersifat dogmatik, akan tetapi menginginkan kebenaran yang bersifat kesejarahan yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan ini dilakukan dalam kerangka untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu, serta memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut³⁹.

Pendekatan Historis yang dimaksud terbentuknya tenaga honorer dari adanya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian maka Pemerintah membuat aturan mengenai Pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil yang mana di atur pada Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 dan dirubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, pada tahun 2003 aturan tersebut diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri

³⁹S. Nasution, *Metode Research (Penelitian Ilmiah) usulan Tesis, Desain Penelitian, Hipotesis, Validitas, Sampling, Populasi, Observasi, Wawancara, Angket*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hal. 16.

Sipil, dan Pemerintah kembali mengubah Peraturan mengenai Tenaga Honorer menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri atas semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang meliputi buku-buku, hasil karya ilmiah, putusan pengadilan, pertemuan ilmiah atau pendapat dari kalangan pakar hukum sepanjang relevan dengan objek penelitian.

c. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier adalah bahan penunjang yang memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tertier yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kamus Besar

Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, Internet juga menjadi tambahan bagi penulisan penelitian ini selama informasi tersebut relevan.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini dilakukan dengan cara:

- a. Inventarisir berupa pengumpulan bahan-bahan hukum, norma hukum dengan melihat isi dari berbagai peraturan perundang-undangan.
 - b. Sistematisasi yang merupakan upaya mencari hubungan suatu norma hukum aturan peraturan perundang-undangan yang sederajat maupun yang tidak sederajat.
 - c. Interpretasi diterapkan terhadap norma-norma hukum yang tidak jelas rumusannya sehingga harus ditafsirkan untuk memperoleh pemahaman yang jelas dan dapat diaplikasikan untuk memecahkan masalah yang dihadapi.
- Dalam penulisan ini, penulis menggunakan penafsiran interpretasi sistematis yaitu saran atau alat untuk mengetahui makna undang-undang metode yang menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan, jadi perundang-undangan dianggap sebagai suatu sistem yang utuh.

G. Sistematika Penulisan

Bab I adalah Pendahuluan. Bab ini isinya terdiri atas latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan. Bab ini menjadi panduan untuk bab selanjutnya.

Bab II adalah Tinjauan Pustaka. Bab ini menguraikan tentang pengertian tenaga kerja kontrak, hak dan kewajiban tenaga kerja honorer, konsep teori perlindungan hukum. Bab ini merupakan kerangka teori bagi bab selanjutnya.

Bab III adalah pembahasan, dalam bab ini berisikan tentang pembahasan mengenai pengaturan hukum terhadap tenaga kerja honorer Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, perlindungan hukum terhadap tenaga kerja honorer Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. Bab ini merupakan jawaban atas permasalahan yang timbul dalam bab pendahuluan.

Bab IV adalah Penutup. Dalam bab ini berisikan tentang kesimpulan dari uraian-uraian pada bab pembahasan dan sekaligus berisikan saran yang berkenaan dengan permasalahan yang dihadapi dalam penulisan Skripsi ini.

BAB III

PENGATURAN HUKUM TERHADAP TENAGA KERJA HONORER BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengaturan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Honorer Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Di dalam pembahasan penulisan Skripsi ini tentunya dibutuhkan suatu kondisi teori-teori yang mendukung di dalam mengkaji masalah yang terjadi, Dalam mewujudkan tujuan hukum *Gustav Radbruch* menyatakan perlu digunakan asas prioritas dari tiga nilai dasar yang menjadi tujuan hukum. Hal ini disebabkan karena dalam realitasnya, keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dan begitupun sebaliknya.

Diantara tiga nilai dasar tujuan hukum tersebut, pada saat terjadi benturan, maka mesti ada yang dikorbankan. Untuk itu, asas prioritas yang digunakan oleh *Gustav Radbruch* harus dilaksanakan dengan urutan sebagai berikut¹:

1. Keadilan Hukum;
2. Kemanfaatan Hukum;
3. Kepastian Hukum.

Terbitnya Peraturan Pemerintah nomor 48 tahun 2005 yang memunculkan istilah tenaga honorer, membuat masyarakat menjadi berminat untuk bekerja sebagai tenaga honorer. Adapun pengertian tenaga honorer terdapat dalam Pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005. Tenaga honorer menyatakan

Seorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau Pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

¹Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2012, hal. 123.

Penerbitan peraturan pemerintah tersebut didasarkan pada alasan untuk mengutamakan pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Hal ini dilanjutkan dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 perubahan pertama dari Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 dan perubahan kedua dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012.

Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 tentang pengangkatan Tenaga Honorer yang merupakan perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah nomor 48 tahun 2005 tersebut mengatur 3(tiga) hal, yaitu : Mengenai Honorer kategori I, honorer kategori II dan jabatan mendesak untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Peraturan Pemerintah ini akan menjadi payung hukum dalam pengangkatan tenaga honorer kategori I atau yang disebut dengan honorer tertinggal atau tercecer secara adil dan transparan. Selain itu terbitnya Peraturan Pemerintah nomor 56 tahun 2012 ini bisa mengakhiri rezim honorer sehingga manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dapat ditata sesuai dengan Prinsip-Prinsip merit sistem dan tidak dijadikan komoditi politik dan ajang KKN yang mengakibatkan rendahnya kualitas birokrasi tanah air.

Selain mengatur honorer katagori I, dalam Peraturan Pemerintah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 ini juga mengatur tentang honorer katagori II, yang sebenarnya antara keduanya hampir sama. Bedanya, katagori II ini dibiayai bukan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Mereka tidak dilakukan verifikasi, tetapi akan dilakukan tes sesama mereka. Akan ada penghargaan

terhadap mereka yang memiliki masa kerja lebih lama. Dari hasil koordinasi Kementerian Keuangan dan DPR, alokasi anggaran untuk kategori II akan masuk APBN tahun 2013.

Adapun Pokok-Pokok Materi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012, yaitu:

1. Penyelesaian tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai dari APBN/APBD (kategori I):
 - a. Pengangkatan tenaga honorer kategori I menjadi CPNS, dilakukan untuk mengisi formasi tahun anggaran 2012 berdasarkan data tenaga honorer hasil verifikasi dan validasi oleh MEN-RB, BKN dan BPKP yang telah diumumkan ke publik.
 - b. Masih banyak melaporkan bahwa data tersebut belum valid sehingga MenPAN-RB sudah memerintahkan kembali agar Kepala BKN dan Kepala BPKP melakukan verifikasi dan validasi ulang baik dokumen maupun ke lapangan bila diperlukan dengan melibatkan kepolisian.
 - c. Hasil verifikasi dan validasi ulang terakhir per instansi dilaporkan oleh Kepala BKN dan Kepala BPKP kepada Menteri PAN dan RB untuk ditetapkan formasinya sesuai dengan persyaratan pengangkatan tenaga honorer kategori I sama dengan persyaratan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 48 tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah nomor 43 tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah nomor 56 tahun 2012.
2. Penyelesaian tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari APBN/APBD (katagori II) sebagai berikut :
 - a. Lulus seleksi kelengkapan administrasi dan lulus tertulis kompetensi dasar dan kompetensi bidang sesama tenaga honorer
 - b. Pembuatan soal dan pengolahan hasil ujian kompetensi dasar serta pelaksanaan ujian tertulis dilakukan bekerja sama konsorsium Perguruan Tinggi Negeri.
 - c. Setelah lulus ujian tertulis kompetensi dsar berdasarkan nilai ambang batas kelulusan (passing grade) maka dilakukan tes kompetensi bidang (profesi)
 - d. Tenaga honorer yang dinyatakan lulus dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) berdasarkan jumlah dan kualifikasi formasi sampai dengan tahun anggaran 2014².

²Made Aditya, "Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Hukum Vol. 5 No. 3*, 2016, hal. 6.

Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara membuat pengaturan hukum tenaga honorer menjadi tidak jelas. Pengaturan hukum tenaga honorer menjadi tidak jelas karena istilah tenaga honorer diganti menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Dengan demikian, secara tidak langsung kedudukan tenaga honorer menjadi hilang dan diganti oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Jika diperhatikan, dalam pengaturan hukumnya Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja hampir sama. Namun, tenaga honorer tidak bisa secara otomatis diangkat menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja berbeda dengan tenaga honorer, karena Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja memiliki kontrak perjanjian kerja yang jelas. Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja tidak dapat secara otomatis diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Sebaliknya, tenaga honorer dapat diangkat secara otomatis menjadi Calon pegawai Negeri Sipil setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008. Pengangkatan ini dapat dilakukan jika yang bersangkutan memiliki masa kerja minimal satu tahun. Kebijakan ini dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan integritas dan profesionalisme di dalam tubuh kepegawaian Indonesia. Tenaga honorer yang berminat menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian kerja harus memenuhi syarat administratif wajib mengikuti seleksi oleh pemerintah³.

³*Ibid.*, hal. 8.

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

1. *Lex Superior Derogate Legi Inferiori*, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya mengenyampingkan berlakunya peraturan yang tingkatannya dibawah.
2. *Lex Specialis Derogate Legi Generali*, peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan berlakunya peraturan perundang-undangan yang bersifat lebih umum.
3. *Lex Posteriori Derogate Legi Priori*, peraturan perundang-undangan yang baru mengenyampingkan berlakunya peraturan perundang-undangan yang lama⁴.

Dengan masih banyaknya pemerintah daerah mengangkat tenaga honorer, meskipun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2015 pemerintah tidak boleh mengangkat tenaga honorer, secara tidak langsung melanggar asas legalitas. Dalam Negara hukum, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum sesuai dengan asas legalitas. Asas ini menentukan tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Penerapan kebijakan terkait Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Pemerintah barulah mengadakan pembukaan PPPK dan CPNS pada tahun ini, tetapi dalam pelaksanaannya masih terdapat kurang efektif dengan persyaratan administrasi terlalu banyak dan dalam kemampuan pengisian soal harus mampu dengan nilai standar yang telah ditentukan oleh peraturan. Pembagian ini menjadi polemik tersendiri bagi tenaga honorer yang nasibnya belum diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Jangankan menjadi Pegawai Pemerintah dengan

⁴Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hal.131.

Perjanjian Kerja, tenaga honorer ini harus berjuang mengikuti seleksi untuk menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja tersebut.

Menurut Penulis Pemerintah Daerah seharusnya memperhatikan *asas legalitas* yang merupakan salah satu prinsip utama dalam setiap penyelenggaraan Pemerintah dan Negara, secara normatif bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan Peraturan Perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan dianut setiap Negara hukum. Dengan penerapan asas legalitas ini oleh pemerintah maka tindakan yang dilakukan akan jelas dan memiliki kepastian hukum karena asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah sehingga persamaan perlakuan pada setiap orang terutama pegawai, baik itu yang berstatus Pegawai Negeri Sipil maupun tenaga honorer akan terwujud sehingga hak asasi mereka sebagai pegawai akan terjaga.

Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah masih belum bisa mengambil keputusan dalam menangani permasalahan tenaga honorer maupun pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja. Tenaga honorer memiliki peran yang penting, terutama di instansi pemerintah daerah. dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diharapkan memberikan angin segar bagi sistem kepegawaian di Indonesia. Namun terjadi permasalahan yang menjadi tenaga honorer tidak mendapatkan suatu kepastian dalam melakukan pekerjaannya bertahun-tahun. Peraturan ini sangat bertolak belakang dengan undang-undang sebelumnya yang memberikan jalan bagi honorer untuk otomatis diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil apabila telah cukup lama mengabdikan

di sebuah instansi pemerintah. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil. Mereka harus mengikuti seleksi layaknya pelamar umum.

B. Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Honorer Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam suatu hubungan kerja antara tenaga kerja dan pemberi kerja, hendaklah jelas kedudukan kedua belah pihak yang pada dasarnya menggambarkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban tenaga kerja terhadap pemberi kerja serta hak-hak dan kewajiban-kewajiban pemberi kerja terhadap tenaga kerja. Hak tersebut adalah kepentingan yang dilindungi oleh hukum. Hak memberikan kenikmatan dan keleluasaan kepada individu dalam melaksanakannya⁵.

Perlindungan terhadap Tenaga Honorer dapat dilakukan, baik dengan memberikan tuntunan, maupun dengan jalan meningkatkan pengakuan hak-hak asasi manusia, perlindungan fisik dan teknis, serta sosial dan ekonomi melalui norma yang berlaku dalam lingkungan kerja. Dalam rangka pelaksanaan perlindungan terhadap Tenaga Honorer sebagai tenaga kerja.

Kedudukan dan status Tenaga Honorer dalam hal ini dengan adanya pergantian Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara membuat kedudukan tenaga honorer menjadi hilang. Jika sebelumnya ada ketentuan

⁵Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hal. 41.

peraturan untuk mengangkat tenaga honorer yang dapat dijadikan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil, maka dalam ketentuan peraturan yang baru kedudukan tenaga honorer menjadi hilang dan digantikan dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Kewajiban merupakan norma hukum positif yang memerintahkan perilaku individu dengan menetapkan sanksi atas perilaku sebaliknya. Konsep kewajiban hukum pada dasarnya terkait dengan konsep sanksi. Subyek dari suatu kewajiban hukum adalah individu yang perilakunya bisa menjadi syarat pengenaan sanksi sebagai konsekuensinya⁶.

Hak dan kewajiban bukan merupakan kumpulan peraturan atau kaidah, melainkan merupakan perimbangan kekuasaan dalam bentuk hak individual disatu pihak yang tercermin pada kewajiban pada pihak lawan. Hak dan kewajiban merupakan kewenangan yang diberikan kepada seseorang oleh hukum. Hukum hanya mempunyai arti yang pasif jika tidak dapat diterapkan terhadap peristiwa konkrit⁷.

Menurut Grace Vina, pada umumnya seorang tenaga kerja yang bekerja pada perusahaan/instansi memiliki hak-hak dasar yang harus dipenuhi, hak-hak tersebut meliputi :

1. Hak untuk mendapatkan perlindungan;
2. Hak memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi;
3. Hak untuk mendapatkan pelatihan kerja;
4. Hak untuk mendapatkan penempatan kerja;
5. Hak untuk mendapatkan keselamatan dan kesehatan kerja;
6. Hak untuk mendapat upah;

⁶Raisul Muttaqien, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusamedia, Bandung, 2006, hal. 132-133.

⁷*Ibid.*, hal. 134.

7. Hak untuk mendapatkan kesejahteraan⁸.

Berdasarkan hasil observasi penulis di lapangan mengambil salah satu tenaga honorer di Pemerintah Kota Jambi dimana kepala OPD unit kerja penempatan dimuat hak-hak honorer yang wajib dipenuhi oleh unit kerja, yakni :

1. Honorarium/upah. Dimana Upah Honorer ini di anggarkan dalam Anggaran Perencanaan Belanja Daerah (APBD), Kota Jambi. Yang dibayarkan pada bulan berikutnya dengan besaran upah harian yang sudah dimuat pada Perwako standar biaya di Lingkungan Pemerintah Kota Jambi dikali jumlah hari masuk kerja (berdasarkan kehadiran), upah Honorer ini dibayarkan selambat-lambatnya pada tanggal 10 bulan berikutnya. Besaran upah Honorer dilingkungan Pemerintah Kota Jambi sebesar Rp. 1.800.000,-) perbulan.
2. Jaminan soial ketenagakerjaan yang dibayakan langsung pada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Dimana keikutsertaan ini dapat memberi rasa aman bagi honorer dalam bekerja. Mengingat keberadaan honorer di lingkungan Pemerintah Kota Jambi yang cukup penting, sesuai perannya dalam unit kerja/OPD penempatan masing-masing, maka alokasi anggaran yang diperuntukkan untuk membayar BPJS Ketenagakerjaan honorer di lingkungan Pemerintah Kota Jambi juga menciptakan ketenangan dalam menjalankan tugas, konsentrasi kerja meningkat, produktivitas dan hasil kerja honorer juga akan meningkat. Dimana honorer selain mendapat gaji, mereka juga perlu mendapat perhatian, dengan menjadi peserta Jamsostek maka mendapatkan program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM)⁹.

Kebijaksanaan pemerintah terhadap keberadaan Tenaga Honorer setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 diketahui bahwa memang tidak adanya aturan yang jelas terkait pemberian gaji dan perlindungan hak kerja bagi Tenaga Honorer, dimana dalam ketentuan ini kedudukan tenaga honorer dihilangkan dan digantikan menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Untuk pemberlakuan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja itu sendiri, pemerintah masih belum dapat melaksanakan sebab harus menunggu Peraturan

⁸<https://repository.ar-raniry.ac.id>, diakses pad tanggal 30 Spetember 2021.

⁹Data wawancara dengan Kepala Dinas dilingkungan Pemerintah Kota Jambi pada tanggal 4 Oktober 2021.

Pemerintah yang mengatur lebih lanjut mengenai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) berdasarkan PP nomor 49 Tahun 2018. Untuk itu pemerintah seharusnya mengeluarkan Peraturan yang jelas untuk dapat melindungi hak-hak tenaga honorer.

Keberadaan Tenaga Honorer saat ini tidak jelas karena bukan berkedudukan sebagai PNS maupun PPPK. Adapun beberapa faktor yang menghambat dalam pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS:

1. Payung hukum untuk pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS telah berakhir tahun 2014 yaitu dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS.
2. Adanya keterbatasan anggaran untuk proses pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS.¹⁰

Namun jika pemerintah merekrut Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang berasal dari Tenaga Honorer harus menunggu adanya sebuah Peraturan Pemerintah, sebab pemberian jabatan untuk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja harus menunggu sebuah Peraturan Pemerintah dan ketentuan lain seperti yang tertuang dalam Pasal 94 ayat (1) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan :

Pasal 94 ayat (1)

- (1) Jenis jabatan yang dapat diisi oleh PPPK diatur dengan Peraturan Presiden.
- (2) Setiap Instansi Pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja.
- (3) Penyusunan kebutuhan jumlah PPPK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan.
- (4) Kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Menteri.

¹⁰Nurul Fajri dan Zainal, “Abidin, Kebijakan Pemerintah Aceh Singkil Terhadap Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS”, *Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, Vol. 02, No. 02, 2017, hal. 585-587.

Akan tetapi Peraturan Pemerintah hingga saat ini belum ada, sehingga membuat nasib tenaga honorer menjadi semakin tidak jelas. Di satu sisi pemerintah masih belum dapat mengangkat Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja tanpa adanya sebuah Peraturan Pemerintah dan di sisi yang lain pemerintah harus menghapus keberadaan tenaga honorer sesuai dengan amanat Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014. Hal ini semakin mengindikasikan bahwa pemerintah masih tidak serius dalam menangani permasalahan tenaga honorer. Disisi lain tenaga honorer memiliki peranan yang vital terutama di instansi pemerintah di daerah.

Keluarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 diharapkan mampu menjadi sebuah perubahan yang signifikan khususnya dalam bidang kepegawaian, apalagi yang terkait tenaga honorer. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 keluar sebagai upaya untuk memberikan jaminan kepada tenaga honorer agar hak-haknya terpenuhi seperti pemberian gaji yang adil dan rata, perlindungan yang layak sesuai dengan aturan ketenagakerjaan. Terkait untuk masalah gaji dan tunjangan, pemerintah setidaknya memberikan gaji minimal sesuai dengan Upah Minimal Kabupaten/Kota (UMK) dari masing-masing daerah, sebab Upah Minimal Kabupaten/Kota (UMK) merupakan nominal gaji yang paling minimum untuk diberikan kepada pekerja sesuai dengan kebutuhan hidup pekerja. Jika hal ini dilakukan pemerintah maka akan lebih menjamin hak-hak dari pegawai tidak tetap yang ada di instansi pemerintah di daerah dan lebih meningkatkan semangat kerja dari pegawai tidak tetap tersebut.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG ANALISIS YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP TENAGA HONORER BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum¹. atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.

Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan². atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Perlindungan hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia.

¹Satjipto Rahardjo, *Ilmu hukum*, Citra Aditya Bakti, Cetakan ke-VIII, Bandung, 2014, hal. 53-54.

²Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat diIndonesia*, PT.Bina Ilmu, Surabaya, 2000, hal. 1-2.

Sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesamammanusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum. Menurut CST. Kamsil hukum itu bertujuan menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat dan hukum itu harus pula bersendikan pada keadilan, yaitu asas-asas keadilan dari masyarakat itu.

Menurut Philipus M. Hadjon⁸ bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu³:

1. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

2. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum⁴.

³*Ibid.*, hal. 66.

Perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat tentunya untuk menciptakan rasa keadilan, Keadilan dibentuk oleh pemikiran yang benar, dilakukan secara adil dan jujur serta bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan. Rasa keadilan dan hukum harus ditegakkan berdasarkan hukum positif untuk menegakkan keadilan dalam hukum sesuai dengan realitas masyarakat yang menghendaki tercapainya masyarakat yang aman dan damai. Keadilan harus dibangun sesuai dengan cita hukum (*Rechtidee*) dalam negara hukum (*Rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*Machtsstaat*).

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, penegakkan hukum merupakan suatu proses berlangsungnya perwujudan konsep-konsep yang abstrak menjadi kenyataan. Proses penegakan hukum dalam kenyataannya memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri⁵. Penegakan hukum dan keadilan harus menggunakan jalur pemikiran yang tepat dengan alat bukti dan barang bukti untuk merealisasikan keadilan hukum dan isi hukum harus ditentukan oleh keyakinan etis, adil tidaknya suatu perkara. Persoalan hukum menjadi nyata jika para perangkat hukum melaksanakan dengan baik serta memenuhi, menepati aturan yang telah dibakukan sehingga tidak terjadi penyelewengan aturan dan hukum yang telah dilakukan secara sistematis, artinya menggunakan kodifikasi dan unifikasi hukum demi terwujudnya kepastian hukum dan keadilan hukum.

Hukum berfungsi sebagai pelindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan secara profesional.

⁵Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hal. 297.

Pelaksanaan hukum dapat berlangsung normal, damai, dan tertib. Hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan melalui penegakkan hukum. Penegakkan hukum menghendaki kepastian hukum, kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tertib, aman dan damai. Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan penegakkan hukum.

Hukum adalah untuk manusia maka pelaksanaan hukum harus memberi manfaat, kegunaan bagi masyarakat jangan sampai hukum dilaksanakan menimbulkan keresahan di dalam masyarakat. Masyarakat yang mendapatkan perlakuan yang baik dan benar akan mewujudkan keadaan yang tenteram dan sejahtera. Hukum dapat melindungi hak dan kewajiban setiap individu dalam kenyataan yang senyatanya, dengan perlindungan hukum yang kokoh akan terwujud tujuan hukum secara umum: ketertiban, keamanan, ketenteraman, kesejahteraan, kedamaian, kebenaran, dan keadilan. Aturan hukum baik berupa undang-undang maupun hukum tidak tertulis, dengan demikian, berisi aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam hidup bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama maupun dalam hubungannya dengan masyarakat⁶.

B. Tinjauan Umum Teori Perlindungan Hukum

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau

⁶Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Kencana, 2008, hal. 137

aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral⁷.

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat⁸.

Dengan hadirnya hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berguna untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehinggabenturan-benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin. Pengertian terminologi hukum dalam Bahasa Indonesia menurut KBBI adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa ataupun pemerintah, undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, patokan atau kaidah

⁷Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hal. 53.

⁸*Ibid.*, hal. 54.

tentang peristiwa alam tertentu, keputusan atau pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim dalam pengadilan, atau vonis.

Pendapat mengenai pengertian untuk memahami arti hukum yang dinyatakan oleh Dr. O. Notohamidjojo, SH Hukum ialah keseluruhan peraturan yang tertulis dan tidak tertulis yang biasanya bersifat memaksa untuk kelakuan manusia dalam masyarakat negara serta antara negara yang berorientasi pada dua asas, yaitu keadilan dan daya guna, demi tata dan damai dalam masyarakat⁹.

Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut:

1. Menurut Satjito Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.
2. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk Melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.
3. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyerasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.
4. Menurut Philipus M. Hadjon Selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah), terhadap pemerintah (yang memerintah). Dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan

⁹Syamsul Arifin, *Pengantar Hukum Indonesia*, Medan, Medan area University Press, 2012, hal. 5-6.

hukum adalah perlindungan bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi), misalnya perlindungan bagi pekerja terhadap pengusaha¹⁰.

Pada dasarnya perlindungan hukum tidak membedakan terhadap kaum pria maupun wanita. Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya karena itu perlindungan hukum tersebut akan melahirkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam wujudnya sebagai makhluk individu dan makhluk sosial dalam wadah negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan demi mencapai kesejahteraan bersama.

Menurut *R. La Porta* dalam *Jurnal of Financial Economics*, bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh suatu negara memiliki dua sifat, yaitu bersifat pencegahan (*prohibited*) dan bersifat hukuman (*sanction*). Bentuk perlindungan hukum yang paling nyata adalah adanya institusi-institusi penegak hukum seperti pengadilan, Kejaksaan, Kepolisian, dan lembaga-lembaga penyelesaian sengketa diluar pengadilan (*non-litigasi*) lainnya. Perlindungan yang di maksud dengan bersifat pencegahan (*prohibited*) yaitu membuat peraturan, Sedangkan Perlindungan yang di maksud bersifat hukuman (*sanction*) yaitu menegakkan peraturan.

Pada perlindungan hukum di butuhkan suatu wadah atau tempat dalam pelaksanaanya yang sering di sebut dengan sarana perlindungan hukum. Sarana perlindungan hukum di bagi menjadi dua macam yaitu sebagai berikut:

1. Sarana Perlindungan Hukum Preventif, Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan

¹⁰*Ibid.*, hal. 20.

keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

2. Sarana Perlindungan Hukum Represif, Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Peradilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum¹¹.

C. Tinjauan Umum Tentang Aparatur Sipil Negara

Dalam arti kamus, aparatur berarti perangkat, alat (negara, pemerintah), para pegawai negeri. Aparatur negara berarti alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian yang bertanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari. Sementara arti sipil berarti berkenaan dengan penduduk atau rakyat (bukan militer). Dengan demikian dapat kita rumuskan pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan,

¹¹<http://suduthukum.com/2015/09/perlindungan-hukum.html>, diakses pada tanggal 30 September.

ketatalaksanaan dan kepegawaian yang bertanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari¹².

Jadi Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan keseluruhan sumber daya manusia yang bertugas menjalankan roda pemerintahan baik dari level pemerintahan tertinggi sampai di level pemerintahan terendah. Dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Aparatur Sipil negara selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menggantikan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok Kepegawaian membawa banyak perubahan dalam Hukum Kepegawaian. Salah satu contohnya istilah Pegawai Negeri diganti dengan Pegawai Aparatur Sipil Negara.

Pada Pasal 1 angka 2 diterangkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan. Pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan gaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Jadi, pegawai ASN merupakan pegawai yang bekerja dengan profesi sebagai Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memberikan penjelasan bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan

¹²Abdurahman dan Riani Bakri, Penataan Pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) melalui Dynamic Governance, *Jurnal Konstituten*, vol. 1, no. 1, 2019, hal. 1-2.

pemerintahan merupakan pemegengn kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen ASN. Untuk menyelenggarakan kekuasaan tersebut, Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada¹³:

- a) Kementrian Pemberdaya Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) Sebagai kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara, berkaitan dengan kewenangan perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan ASN;
- b) Komisi Aparatur Sipil Negara Berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem merit serta pengawasan terhadap penerapan atas kode etik dan kode perilaku ASN;
- c) Lembaga Administrasi Negara Berkaitan dengan kewenangan penelitian, pengkajian kebijakan manajemen ASN, pembinaan, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN;
- d) Badan Kepegawaian Negara Berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan manajemen ASN. Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria manajemen ASN.

Undang-Undang ASN memiliki jenis kepegawaian yang berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya. Berdasarkan Pasal 6 diterangkan bahwa pegawai ASN terdiri atas:

- a) Pegawai Negeri Sipil; dan
- b) Pegawai Pemerintah dengan Perjajian Kerja (PPPK).

Pada Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil berhak memperoleh:

- a. Gaji, tunjangan, dan fasilitas;
- b. Cuti;
- c. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
- d. Perlindungan, dan;
- e. Pengembangan kompetensi.

¹³*Ibid.*, hal. 6.

Sedangkan dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja berhak memperoleh:

- a. Gaji dan tunjangan;
- b. Cuti;
- c. Perlindungan, dan;
- d. Pengembangan kompetensi.

Jaminan pensiun dan jaminan hari tua merupakan pembeda diantara hak yang dapat diperoleh oleh Pegawai ASN. Hanya Pegawai Negeri Sipil saja yang diberikan hak untuk mendapatkan jaminan pensiun dan jaminan hari tua sedangkan hak yang lainnya sama-sama dapat diperoleh oleh kedua jenis pegawai ASN yang ada. Sedangkan Kewajiban Pegawai ASN tidak dibedakan satu sama lainnya seperti yang terdapat dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

A. Tinjauan Umum Tentang Honorer

Tenaga Honorer atau yang sering disebut Pegawai Honorer, Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintahan (perusahaan dan sebagainya) “ sedangkan “honorer” berarti “bersifat menerima honorarium (bukan gaji tetap)”¹⁴. Dalam beberapa literatur memberikan penjelasan, Pegawai Honorer yaitu mereka yang terdiri dari (untuk sebagian besar) lulusan-lulusan sekolah lanjutan atau universitas, yang karena ketentuan yuridis dan prosedural tidak dapat diangkat menjadi pegawai negeri atau calon pegawai negeri. Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh

¹⁴Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Djambatan, 2000, hal. 22.

pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah dan penghasilannya menjadi beban APBD/APBN¹⁵.

Dalam penjelasan Undang-Undang tersebut Pegawai Tidak Tetap atau PTT merupakan pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Namun, PTT ini tidak berkedudukan sebagai PNS. Penamaan PTT mempunyai arti sebagai pegawai di luar PNS dan pegawai lainnya (tenaga kerja), di mana merupakan salah satu bentuk antisipasi pemerintah terhadap banyaknyakebutuhan pegawai namun dibatasi oleh dana APBN/APBD dalam penggajiannya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang perubahan kedua Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil memberikan pengertian sebagai berikut:

Pasal 1 angka 1 Menyatakan :

Tenaga Honorer adalah seorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintahan atau penghasilannya menjadi Beban Anggaran Pendapatan Negara atau Beban Anggaran Pendapatan Daerah.

Setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, banyak

¹⁵Made Aditya Pramana Putra, Perlindungan Hukum Tenaga Honorer setelah berlakunya Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Hukum* vol. 5, no. 03, hal. 616-626.

perbedaan persepsi yang menafsirkan PTT atau Pegawai Honorer ini tanpa mengacu kepada dasar hukum yang ada, sedangkan pada penjelasan Undang-Undang Pokok Kepegawaian terang menjelaskannya. Pasal 2 ayat (3) menjelaskan bahwa pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri.

Penjelasan di atas terang menyatakan bahwa Pegawai tidak tetap atau Tenaga Honorer ini berkedudukan bukan merupakan PNS melainkan sebagai pegawai yang diangkat jika dibutuhkan dalam suatu instansi pemerintah yang disesuaikan dengan kemampuan organisasi pemerintah tersebut.

Kemudian dipertegas dengan Surat Edaran Menteri Pemberdayaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 5 Tahun 2010 tentang Pendataan Tenaga Honorer yang bekerja pada Instansi Pemerintah, mengklasifikasikan Pegawai Honorer menjadi dua Kategori, yaitu:

1. Kategori I

Yaitu Tenaga Honorer yang penghasilannya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dengan Kriteria:

- 1) Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
- 2) Bekerja di instansi pemerintah;
- 3) Masa kerja minimal 1 (satu) tahun pada 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus;
- 4) Berusia sekurang-kurangnya 19 tahun dan tidak boleh lebih dari 46 tahun per 1 Januari 2006

2. Kategori II

Yaitu tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau bukan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dengan kriteria:

- 1) Diangkat oleh pejabat yang berwenang;

- 2) Bekerja di instansi pemerintah;
- 3) Masa kerja minimal 1 (satu) tahun pada 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus;
- 4) Berusia sekurang-kurangnya 19 tahun dan tidak boleh lebih dari 46 tahun per 1 Januari 2006.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2007 memberikan pengertian yang luas tentang pegawai non pegawai negeri sipil dengan sebutan tenaga honorer. Tenaga honorer dalam peraturan tersebut adalah seseorang yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD. Tenaga honorer atau yang sejenis yang dimaksud dalam peraturan ini adalah termasuk guru bantu, guru honorer, guru wiyata bakhti, pegawai kontrak, pegawai honorer, pegawai tidak tetap dan lain-lain yang sejenis dengan itu.