

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara Hukum dan bukan merupakan Negara berdasarkan kekuasaan. Seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan secara tegas bahwa negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum, prinsip Negara Hukum menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan yang berarti bahwa Negara termasuk di dalamnya setiap individu, masyarakat, pemerintah dan lembaga Negara lain dalam melaksanakan hak dan kewajiban harus dilandasi oleh Hukum.

Negara akan mencapai tujuannya dengan menggunakan status badan hukum tersebut beserta hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban dilaksanakan oleh aparatur negara yang distribusikan kepada jabatan-jabatan negara. Aparatur yang melaksanakan hak dan kewajiban negara tersebut subjek hukum adalah Pegawai Negeri.¹ Pihak pemerintah mempunyai tugas-tugas terhadap masyarakat dengan melaksanakan suatu kebijakan lingkungan dalam bentuk wewenang.²

Berdasarkan sejarah Indonesia, khususnya pada era Orde Baru terdapat berbagai permasalahan dalam pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia. Bentuk permasalahannya berupa pola pikir pemerintah dalam struktur pemerintahan, di mana titik berat kekuasaan berada pada tangan penguasa

¹ Muchsan, 1982, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta, Bina Aksara, h.12.

² Philipus M. Hadjon, dkk, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjarda Unversitiy Press, Yogyakarta, h.3.

birokrasi pemerintah yang mengakibatkan rakyat sebagai unsur utama demokrasi tidak mempunyai peran yang dapat mengontrol birokrasi pemerintahan secara maksimal. Kekuasaan ini disalahgunakan oleh penguasa Orde Baru untuk menguasai struktur birokrasi pemerintahan dengan konsep *monoloyalitas*.³ Konsep seperti ini yang akan menjadi dampak permasalahan terhadap penataan kepegawaian atau sumber daya aparatur pemerintah karena sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN.

Dalam Undang-Undang tersebut, muncul pandangan baru seperti penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) beberapa pengertian baru seperti definisi Manajemen ASN yang merupakan pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sedangkan yang dimaksud dengan Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Selain itu terdapat beberapa substansi baru dan perbedaan yang cukup mendasar mengenai regulasi kepegawaian yang berubah dalam Undang-Undang ASN dari Undang-Undang Kepegawaian sebelumnya, antara lain mengenai Asas, Prinsip, Jenis, Status dan Kedudukan, Kelembagaan dan Manajemen ASN, dan substansi regulasi lainnya.

³ Sri Hartini, dkk, 2008, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, h.1.

Tenaga honorer dalam perkembangannya bertujuan untuk membantu kinerja PNS yang mana PNS tersebut sudah kewalahan dalam menjalankan fungsi dari pemerintah daerah yaitu salah satunya dalam hal pelayanan publik yang merupakan fungsi dari Pemerintah Daerah itu sendiri. Tenaga honorer memegang peranan penting demi terselenggaranya pelayanan publik yang maksimal bagi masyarakat, sebab pelayanan publik sangat berhubungan langsung dengan masyarakat itu sendiri sehingga proses pelayanan publik harus bisa memuaskan masyarakat itu sendiri.

Keberadaan tenaga honorer dilindungi instansi pemerintah bertujuan untuk membantuk meningkatkan kinerja dari PNS dalam hal melakukan pelayanan publik. Dikarenakan banyak instansi-instansi pemerintah yang membutuhkan tambahan pegawai untuk meningkatkan pelayanan publik yang ada pada instansi tersebut. Hal ini sangat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada pasal 27 Ayat 2 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak.

Perubahan suatu peraturan perundang-undangan harus mendatangkan manfaat yang selaras dengan tujuan hukum yang ada. Menurut G Radbruch setiap hukum yang dibuat memiliki tujuan. Tujuan hukum yang utama itu keadilan untuk keseimbangan, kepastian untuk ketetapan, dan kemanfaatan untuk kebahagiaan. Tujuan tersebut mutlak harus dipenuhi dalam suatu undang-undang yang berkedudukan sebagai hukum bagi setiap orang.

Dibandingkan dengan Undang-Undang Kepegawaian sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 mengklasifikasikan Pegawai Negeri

sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) adalah Pegawai Negeri terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil;
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kemudian pada Pasal 2 ayat (3) disebutkan bahwa "di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap". Artinya dalam menjalankan suatu pemerintahan pejabat yang berwenang diberikan kewenangan untuk mengikat pegawai tidak tetap yang kemudian disebut tenaga honorer, agar mempermudah kinerja Pegawai Negeri. Kemudian kedudukan dipertegas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 kemudian dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) menyebabkan ketidak jelasan pada status tenaga honorer. Didalam UU ASN tersebut hanya menyebutkan 2 kategori seperti pada Pasal 6 terdiri atas : PNS dan PPPK. Walaupun tenaga honorer memiliki kedudukan yang hampir sama, namun tidak secara otomatis bagi pegawai honorer sekarang dapat langsung menjadi PPPK, harus adanya seleksi dan test dari pemerintah daerah.

Pemberlakuan pegawai pemerintah dengan penggunaan kontrak maka mau tidak mau pemerintah daerah harus menghapus keberadaan tenaga honorer sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Sehingga pemerintah

dalam hal ini seharusnya lebih memperhatikan kejelasan status tenaga honorer perlu dijelaskan dan diberi keadilan agar tidak terjadinya menimbulkan permasalahan.

Dalam menghadapi masalah yang ada hukum seperti ini maka diperlukan penyelesaian dengan menggunakan asas-asas penyelesaian konflik (asas preferensi). Surat keputusan yang dikeluarkan oleh Kepala Instansi di daerah sudah secara jelas telah melanggar dan bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sehingga yang dipergunakan adalah *lex superior derogate legi inferiori* yang berarti peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah.

Berdasarkan dari uraian diatas, maka saya tertarik untuk memilih judul:

"TINJAUAN YURIDIS KEBIJAKAN PEMERINTAH NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM TENAGA HONORER BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA"

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat disampaikan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Kebijakan Pemerintah Negara Republik Indonesia Dalam Menjamin Kepastian Hukum Tenaga Honorer Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?

2. Bagaimana kewajiban pemerintah daerah terhadap tenaga honorer?

1.3. Tujuan Penelitian

Dalam suatu penulisan ilmiah haruslah mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai. Demikian juga dalam penulisan skripsi ini mempunyai beberapa tujuan, yaitu:

1.3.1. Tujuan Umum

Tujuan umum yang ingin dicapai oleh penulis dengan penyusunan skripsi ini adalah untuk mengetahui tinjauan yuridis kebijakan pemerintah Negara Republik Indonesia dan kewajiban pemerintah terhadap tenaga honorer setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

1.3.2. Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui dan memahami lebih rinci bagaimanakah tinjauan yuridis kebijakan pemerintah negara republic Indonesia dalam menjamin kepastian hukum tenaga honorer berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apratur Sipil Negara.
2. Untuk mengetahui dan memahami lebih rinci bagaimanakah kewajiban pemerintah daerah terhadap tenaga honorer.

1.4. Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini berdasarkan hasil penelitian, pemikiran dan pemaparan asli dari penulis demi orisinalitas penelitian yang dibuat dan dikembangkan sendiri oleh penulis. Walaupun ada pembahasan yang menyerupai dengan judul penelitian yang penulis ambil, tetapi dalam segi pembahasan penelitian ini lebih

mengkhusus studi terhadap kejelesan status tenaga honorer setelah berlakunya undang-undang aparatur sipil negara.

1. Skripsi yang ditulis oleh Akbar Bram Mahaputra yang berjudul "Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Dalam Formasi Aparatur Sipil Negara (ASN) Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014". Dengan rumusan masalah yaitu : 1. Bagaimana pengaturan pengadaan PPPK Dalam Formasi Aparatur Sipil Negara ?, 2. Bagaimana hak dan kewajiban PPPK berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ?.
2. Skripsi yang ditulis oleh Netty Sriwingsih yang berjudul "Penegakan Hukum Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Batang". Dengan rumusan masalah yaitu : 1. Bagaimana disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Batang ?, 2. Bagaimana penegak hukum disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Batang ?

1.5. Manfaat Penelitian

Dalam suatu penulisan ilmiah haruslah memiliki manfaat untuk dapat dipergunakan bilamana perlu. Demikian juga dalam penulisan skripsi ini mempunyai manfaat, yaitu:

1.5.1. Manfaat Teoritis

Dapat memberikan sumbangan penelitian dalam mengembangkan ilmu hukum terutama untuk dapat mengetahui tinjauan yuridis kebijakan pemerintah negara republic Indonesia dalam menjamin kepastian hukum tenaga honorer berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

dan perlindungan hukum terhadap tenaga honorer sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

1.5.2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai acuan ataupun pedoman bagi masyarakat pada umumnya, tentang tinjauan yuridis kebijakan pemerintah negara republic Indonesia dalam menjamin kepastian hukum tenaga honorer berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apratur Sipil Negara serta kewajiban pemerintah daerah terhadap tenaga honorer.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang berarti bahwa semua masalah yang dikaji dalam penelitian ini akan selalu mengacu pada tinjauan secara hukum, baik secara normatif maupun berdasarkan pandangan-pandangan dari pakar hukum.

Tentang Tinjauan Yuridis Kebijakan Pemerintah Republik Indonesia Dalam Menjamin Kepastian Hukum Tenaga Honorer Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara merupakan jenis penelitian hukum normatif, menurut Soejono Soekanto penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dapat dikatakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan mencakup : penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum,

penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum serta sejarah hukum.⁴

Menurut Amiruddin dan Zainal Asikin menyatakan "penelitian hukum positif disebut juga penelitian hukum doktrinal dimana acap kali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan perilaku manusia. Sumber datanya adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.⁵

1.6.2. Jenis Pendekatan

Jenis-jenis pendekatan dalam penelitian hukum adalah :

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Penelitian ini dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, pendekatan ini juga bertujuan untuk mengetahui sinkronisasi peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horizontal, secara vertikal melihat bagaimana hierarkis peraturan perundang-undangan tersebut, sedangkan secara horizontal diteliti sejauh mana peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai bidang itu mempunyai hubungan fungsional secara konsisten. Tujuannya adalah agar dalam penelitian ini dapat mengetahui kelemahan pada peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam mengatur bidang-bidang tertentu.

⁴ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h.14.

⁵ Amiruddin, dkk, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Penerbit PT. Raja grafindo Persada, Jakarta, h 118

2. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Dengan cara melakukan telah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan tetap yang menjadi kajian pokok dalam pendekatan kasus ini adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai pada suatu keputusan *ratio decidendi* atau *reasoning* ini digunakan sebagai referensi bagi penyusunan argumentasi dalam pemecahan isu hukum. *If you have one case name in a subjek area, you should be able to use this piece of information to locate : other cases, trough the case digests and citators, relevant legislation through the encyclopaedias*⁶ (jika anda memiliki suatu kasus maka harus dibandingkan dengan kasus lain yang ada, melalui kasus tersebut dicerna dengan peraturan yang relevan dan dengan ensiklopedia).

3. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang mengenai apa yang dipelajari dan perkembangan peraturan mengenai isu yang sedang dihadapi. Pendekatan ini mengungkap filosofi dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.

4. Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*)

Pendekatan ini membandingkan Undang-Undang suatu negara dengan Undang-Undang dari satu atau lebih negara lain mengenai

⁶ Terry Hutchinson, 2002, *Researching and Writing in Law*, Lawbook, Australia, page 35.

hal yang sama. Pendekatan ini bertujuan untuk mengetahui persamaan dan perbedaan diantar Undang-Undang tersebut.

5. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Dalam pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum, dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian huku, konsep-konsep hukum, asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi ini akan dijadikan dasae untuk membangun argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.⁷

Dalam penelitian ini penulis menggunakan 5 (lima) jenis pendekatan, tetapi yang digunakan hanya 2 (dua) pendakatan yaitu pendekatan Perundang-undangan dan pendekatan konseptual, karena dalam penelitian ini semua peraturan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani dan mencari sinkronisasi peraturan baik secara vertikal maupun horizontal, selain itu dalam penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual mengkaji terhadap teori-teori, definisi tertentu yang dipakai sebagai landasan pengertian dan landasan dalam pelaksanaan yang berkaitan dengan kepegawaian.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Untuk lebih mendekatkan kesempurnaan pembahasan masalah dalam proposal ini, maka sebagai penunjang sumber datanya diperoleh dari:

⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Surabaya, h. 93-95.

1. Bahan Hukum Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber utama.⁸ Bahan hukum premier yang digunakan yaitu :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890).
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengakatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 122, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4561).
- Undang-Undang Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pemngakatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 121, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5318).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).

⁸ Amiruddin, *Op.cit*, h.30

2. Bahan Hukum Sekunder , yakni bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri atas buku-buku literatur dan berbagai bahan yang diperoleh dari media internet.
3. Bahan Hukum Tertier, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk dan tempat terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang meliputi Kamus Bahasa, Kamus Istilah Komputer dan Informatika, dan Kamus Hukum.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini dengan menggunakan gabungan antara metode bola salju (*snowball method*) dan sistem kartu (*card system*). Metode bola salju (*snowball method*) adalah metode di mana bahan hukum dikumpulkan melalui beberapa literatur kemudian beberapa literatur tersebut diambil sejumlah sumber yang mendukung literatur tersebut. Bahan hukum yang diperoleh kemudian dengan menggunakan sistem kartu (*card system*). Menurut Sarjono Soekanto dan Sri Mamudji berpendapat bahwa kartu yang perlu dipersiapkan ada dua yaitu⁹ :

- a. Kartu kutipan yang digunakan untuk mencatat atau mengutip sumber bahan bacaan tersebut diperoleh (nama pengarang/penulis, judul buku atau artikel, imesu, halaman dan sebagainya)
- b. Kartu bibliografi dipergunakan untuk mencatat sumber bahan bacaan yang dipergunakan. Kartu ini sangat penting dan berguna

⁹ Soerjono Soekanto, *Op.cit*, hlm.13

pada waktu peneliti menyusun daftar kepustakaan sabagai bagaian penutup dari laporan penelitian.

1.6.5. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Setelah semua bahan terkumpul, yang kemudian diidentifikasi dan diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang diajukan, maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif analisis.

1.7. Ruang Lingkup Masalah

Terhadap masalah tersebut diatas, maka perlu ditentukan batasan-batasan materi yang akan dibahas sehingga memudahkan kita dalam menyimak pengertiannya maupun penyampaian isi dari permasalahan yang dibahas.

Dalam permasalahan pertama, penulis membahas mengenai Kebijakan Pemerintah Negara Republik Indonesia Dalam Menjamin Kepastian Hukum Tenaga Honorer Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dan permasalahan kedua mengenai perlindungan hukum terhadap tenaga honorer sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Dengan ruang lingkup yang penulis sampaikan, harapan penulis bahwa permasalahan yang diangkat dapat terselesaikan.

1.8. Sistematika Penulisan

Secara garis besar skripsi ini dibagi dalam 5 (lima) bab dan masing-masing bab dibagi lagi dalam beberapa sub bagian agar segala pembahasan yang berhubungan dengan pokok permasalahan dapat dijabarkan secara jelas

dan mudah dipahami, adapun susunan sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I Terdiri dari Pendahuluan yang didalamnya menguraikan latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, ruang lingkup, dan sistematika penulisan.

BAB II Terdiri dari Kajian Teoritis yang berkaitan dengan pokok pembahasan mengenai Tinjauan Yuridis Kebijakan Pemerintah Negara Republik Indonesia Dalam Menjamin Kepastian Hukum Tenaga Honorer Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

BAB III Merupakan pembahasan atas rumusan masalah pertama.

BAB IV Merupakan pembahasan atas rumusan masalah kedua.

BAB V Terdiri atas Penutup, yang mana pada Bab ini merupakan Bab terakhir dalam penulisan skripsi yang terdiri dari simpulan dan saran dari penulis yang bertujuan untuk memberikan masukan dari permasalahan.



UNMAS DENPASAR