

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu tujuan dari Negara Republik Indonesia adalah untuk mensejahterakan rakyatnya, dan kesejahteraan adalah hak setiap Warga Negara Indonesia. Sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alenia Ke IV yang berbunyi:

“..... Kemudian dari pada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

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

Untuk mencapai kesejahteraan diperlukan peranan pemerintah, karena pemerintah sebagai unsur administrasi Negara harus memperhatikan kepentingan warga agar kesejahteraan tercapai. Salah satu bentuknya adalah dengan membuka lapangan pekerjaan. Pekerjaan merupakan suatu hal yang

sangat penting bagi WNI dan mengenai pekerjaan ini dalam UUD 1945 dapat kita lihat pengaturannya pada Pasal 27 Ayat (2) yaitu : Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Selanjutnya pada Pasal 28 Ayat (2), mengatur juga Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

Pasal 27 Ayat (2) dan Pasal 28 Ayat (2) UUD RI Tahun 1945 berbicara tentang perlindungan dan hak warga Negara Indonesia dalam hal pekerjaan dan keseluruhan penunjang kehidupan, dengan ukuran kriterianya adalah layak bagi kemanusiaan. Pasal ini sangat penting bagi kelangsungan hidup dan kehidupan bagi setiap warga Negara secara layak sebagai tanggung jawab negara terhadap warga Negeranya.

Berdasarkan pasal-pasal diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa setiap warga Negara berhak untuk bekerja dan mendapatkan pekerjaan yang layak serta perlakuan yang adil. Sebagaimana dalam menjalankan sebuah negara, Pemerintah dalam hal ini sebagai pihak eksekutif dalam tata kenegaraan berfungsi sebagai roda yang menjalankan pemerintahan dilakukan oleh Pegawai Aparatur Sipil Negara di atur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (yang selanjutnya disebut UU ASN). Dalam Pasal 6 UU ASN, Pegawai ASN terdiri atas :

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

Apalagi dengan berlakunya otonomi daerah maka ASN Pemerintah Daerah secara langsung memberikan sumbangsih yang besar dalam menjalankan roda pemerintahan. Di dalam perkembangan otonomi daerah, pemerintah daerah bekerja semakin giat untuk meningkatkan kinerja dari pemerintah daerah itu sendiri. Hal ini tidak lain dilakukan sebagai upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap daerah dapat terakomodir dengan baik.¹

Penyelenggaraan ASN terdiri dari Pemerintahan Daerah, Bupati dan/atau Walikota 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 wewenang.² Wewenang pemerintah tersebut adalah penyelenggaraan pembangunan di segala aspek termasuk didalamnya adalah pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dan pengangkatan tenaga honorer di daerah.

Dalam UU ASN tidak lagi mengenal istilah Tenaga Honorer dan Kontrak tetapi menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, yaitu dalam Pasal 1 angka (4) yang berbunyi:

¹Dr.H.M.Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Yogyakarta: Total Media, 2013, hlm. 71

²Sadjijono, *Bab-Bab Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2011, hlm. 59-60

“Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”.

Namun pada Pemerintahan Daerah Kota Padang tidak mengenal istilah PPPK namun memakai istilah Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak menurut Peraturan Wali Kota Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pegawai Honor dan tenaga Kontrak di Lingkungan Pemerintah Kota Padang.

Pegawai honorer dan Tenaga Kontrak 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. Pegawai honorer dan Tenaga Kontrak 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.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, yang berbunyi:

“Tenaga honorer 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 Daerah.”

Alasan diberlakukannya tenaga honorer itu sendiri lebih kepada karena perekrutannya bisa dilakukan secara kecil-kecilan atau massif. Hal ini juga

didasari banyaknya instansi - instansi pemerintah yang membutuhkan tambahan pegawai sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik terutama di daerah – daerah dalam jumlah yang kadang – kadang besar juga. Hal ini didasarkan pada Undang - Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok - Pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3) yang berbunyi : Disamping pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Pegawai tidak tetap ini dapat dikategorikan sebagai tenaga honorer dan tenaga kontrak.³

PPPK dalam melaksanakan pekerjaan mempunyai Hak. Mengenai Hak tersebut diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang ASN, hak dari PPPK adalah menerima gaji dan tunjangan, cuti, perlindungan dan pengembangan kompetensi. Sedangkan dalam Peraturan Walikota Padang Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak di Lingkungan Pemerintahan Kota Padang hak dari Pegawai Honorer dan tenaga kontrak adalah honorarium, penghasilan lain yang sah, cuti, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian dan jaminan hari tua.

Pengertian Pegawai Honor menurut Pasal 1 Angka 11 Peraturan Walikota Padang Nomor 15 Tahun 2015 Tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak Di Lingkungan Pemerintahan Kota Padang berbunyi :

“Pegawai Honor adalah Pegawai pemerintah daerah yang bukan pegawai negeri sipil yang diangkat dan ditempatkan dengan Keputusan Walikota dan atau Keputusan Sekretaris Daerah atas nama Walikota sebelum diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005

³<http://www.anneahira.com/honorers.htm> diakses pada tanggal 11 Februari 2018 pukul 09.22

yang penghasilannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kota Padang”.

Sedangkan Pengertian Tenaga Kontrak menurut Pasal 1 Angka 12 Peraturan Walikota Padang Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak Di Lingkungan Pemerintahan Kota Padang berbunyi :

“Tenaga Kontrak adalah Pegawai pemerintah daerah yang bukan pegawai negeri sipil yang diangkat dan ditempatkan dengan Keputusan Wali Kota, Keputusan Sekretaris Daerah atas nama Walikota, atau dengan Surat Perjanjian Kerja setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 yang dipekerjakan dalam jangka waktu tertentu penghasilannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang”.

Dalam Peraturan Walikota No. 5 Tahun 2015 Tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak di Lingkungan Pemerintah Kota Padang penggajian Pegawai Honorer dan Tenaga Kontrak berdasarkan Rumpun Pekerjaan. Menurut Pasal 1 Angka 24 Peraturan Walikota Nomor 15 Tahun 2015 Tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak di Lingkungan Pemerintah Kota Padang, “Rumpun Pekerjaan adalah sekelompok pekerjaan yang memiliki karakteristik sama atau tugas sejenis”. Berdasarkan Lampiran Peraturan Walikota tersebut sudah ada pembagian besaran honorarium Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak di Lingkungan Pemerintah Kota Padang.

Tahapan umum dalam melakukan pembayaran gaji, faktor terpenting yang harus diperhatikan oleh suatu instansi adalah keadilan dan layak. Hal ini berguna agar hasil kerja yang dihasilkan sesuai dengan yang diharapkan, dan

yang terpenting agar tidak terjadi kecemburuan sosial diantara para pegawai.

Tahapan utama dalam memberikan gaji didasarkan kepada 2 asas, yaitu :⁴

a. Asas Adil

Besarnya gaji yang dibayarkan kepada setiap pegawai harus disesuaikan dengan prestasi kerja, jenis pekerjaan, resiko pekerjaan, tanggung jawab, jabatan pekerjaan dan memenuhi persyaratan internal konstistensi. Jadi adil bukan berarti setiap karyawan menerima gaji yang sama besarnya. Dengan asas adil akan tercipta suasana kerjasama yang baik, semangat kerja, disiplin, loyalitas dan stabilisasi pegawai akan lebih baik.

b. Asas Layak dan Wajar

Gaji yang diterima pegawai dapat memenuhi kebutuhannya pada tingkat normatif yang ideal. Tolak ukur layak adalah relatif. Penetapan besarnya gaji didasarkan atas batas upah minimal pemerintah dan eksternal konsistensi yang berlaku. Pemberian gaji diharuskan selalu memantau dan menyesuaikan gaji dengan eksternal konsistensi yang sedang berlaku.

Berdasarkan hasil penelitian Penulis dengan mewawancarai Bapak Tispawendri selaku Bendahara Pengeluaran Penggajian Bagian Umum Sekretariat Daerah Kota Padang. Bahwa masih adanya Pegawai Honorer di Lingkungan Sekretariat Daerah Kota Padang sementara di dalam UU ASN hanya ada 2 yaitu PNS dan PPPK, Kalau merujuk kepada UU ASN jelas tidak ada lagi dikenal istilah Pegawai Honor artinya dalam penggajian Pegawai Honorer tentu tidak bisa mengacu pada pemberian gaji yang di atur di UU ASN yang jadi masalah adalah peraturan apa yang menjadi pedoman bagi pemerintah kota padang dalam memberikan gaji terhadap pegawai honor.⁵

⁴ Rivai, *Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2011, hlm.763

⁵ Wawancara dengan Bapak Tispawendri selaku Bendahara Pengeluaran Penggajian Bagian Umum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Padang, Senin, 26 Maret 2018 jam 11.00.

Juga dalam pemberian gaji Pegawai Honor dan Tenaga kontrak di Sekretariat Kota Padang terjadi ketidaksesuaian dalam pembagian hak Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak berupa gaji, yaitu besaran gaji berdasarkan rumpun/jenis pekerjaan tidak memenuhi standar penggajian. Untuk itu penulis tertarik mengkaji dengan melakukan penelitian dengan judul “PENGGAJIAN PEGAWAI HONOR DAN KONTRAK DI LINGKUNGAN SEKRETARIAT KOTA PADANG”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian mengenai latar belakang penulisan , maka rumusan masalah yang akan diteliti dan dikaji dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Penggajian Pegawai Honor dan Kontrak di Lingkungan Sekretariat Kota Padang ?
2. Bagaimana kendala dan upaya penanggulangannya dalam Penggajian Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak di Lingkungan Sekretariat Kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini sehubungan dengan permasalahan di atas adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana Penggajian Pegawai Honor dan Kontrak di Lingkungan Sekretariat Kota Padang.

2. Untuk mengetahui Bagaimana kendala dan upaya penanggulangannya dalam Penggajian Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak Lingkungan Sekretariat Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penulisan masalah ini diharapkan akan memberikan manfaat baik dari segi teoritis maupun praktis antara lain :

1. Secara teoritis diharapkan dapat memberi manfaat bagi pendidikan Ilmu Hukum Khususnya Hukum Administrasi Negara.
2. Secara praktis hasil penelitian ini nantinya akan bermanfaat bagi Pemerintah Kota Padang sebagai bahan masukan dan evaluasi.

E. Metode Penelitian

Sebagaimana untuk melengkapi penulisan skripsi ini agar tujuan dapat lebih terarah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah oleh karena itu adapun metode penelitian hukum yang digunakan penulis dalam mengerjakan skripsi ini meliputi:

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, pendekatan yang peneliti gunakan adalah pendekatan secara yuridis empiris, yaitu pendekatan penelitian membandingkan norma-norma yang ada dengan fakta-fakta yang ada dilapangan dengan penelitian yang dilakukan penulis.⁶ Dalam hal ini ialah tentang

⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2008, hlm. 52.

“Penggajian Pegawai Honor Dan Tenaga Kontrak Di Lingkungan Sekretariat Kota Padang”.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang menggambarkan hal secara sistematis, faktual dan akurat di daerah tertentu dan tempat tertentu. Mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya didalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian.⁷

3. Jenis dan Sumber Data

Lazimnya penelitian hukum di masyarakat, penelitian ini membutuhkan data primer maupun data sekunder.

1. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.⁸

Data primer yang diperlukan berupa informasi yang terkait Penggajian Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak di Lingkungan Sekretariat Kota Padang. Oleh karena itu, informan penelitian ini adalah Sekretaris Daerah, Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak di Lingkungan Sekretariat

⁷Zainuddin Ali, *Op.cit*, hlm. 106.

⁸Zainuddin Ali, *Metode penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009. Hlm.106

Kota Padang dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
Kota Padang.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang baik bentuk atau isinya telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu, sehingga peneliti kemudian tidak mempunyai pengawasan terhadap pengumpulan, pengolahan, analisa maupun konstruksi data.⁹ Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.

Sumber data sekunder yang dipakai dalam penelitian ini sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan penelitian, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara.
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara.
7. Surat Edaran MENPAN Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Pendataan Tenaga Honorer Yang Berkerja Di Lingkungan Instansi Pemerintahan.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2014, hlm. 12.

9. Peraturan Walikota Padang Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Pegawai Honor Dan Tenaga Kontrak Di Lingkungan Pemerintah Kota Padang.
10. Peraturan Walikota Padang Nomor 63 Tahun 2017 tentang Perubahan Keenam Atas Peraturan Walikota Padang Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Pegawai Honor Dan Tenaga Kontrak Di Lingkungan Pemerintah Kota Padang.
11. Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 562-879-2017 Tentang Upah Minimum Provinsi Sumatera Barat 2018.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.¹⁰ Bahan hukum sekunder ini terdiri dari semua tulisan yang tidak berbentuk peraturan perundang-undangan, seperti buku-buku atau literatur, hasil penelitian, jurnal-jurnal hukum atau jurnal-jurnal umum, hasil seminar, simposium dan lokakarya, diktat dan catatan kuliah, majalah-majalah yang dapat dipertanggungjawabkan muatannya dan media massa lainnya baik cetak maupun elektronik.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.¹¹

Bahan hukum tersier ini dapat berupa kamus-kamus, baik kamus hukum maupun kamus lain yang berhubungan dengan bahan penelitian, ensiklopedia dan lain sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

¹⁰*Ibid.*, hlm.52.

¹¹*Ibid.*

Pengumpulan data dalam penelitian ini digunakan dengan menggunakan alat:

a. Studi Dokumen

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Setiap bahan ini harus di periksa ulang, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.¹²

Dalam studi dokumen ini Penulis memperoleh data dengan mempelajari peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan Pemberian tambahan penghasilan, mengunjungi perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, serta buku Penulis miliki.

Adapun pihak-pihak Penulis yang akan diwawancarai adalah:

1. Sekretaris Daerah Kota Padang
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Padang
3. Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak di Lingkungan Sekretariat Kota Padang.

b. Wawancara

Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pernyataan-pernyataan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden.¹³ Teknik wawancara yang digunakan yaitu wawancara semi terstruktur,

¹²Amiruddin dan Zainul Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 68

¹³*Ibid.*, hlm. 82.

wawancara semi terstruktur adalah menyusun daftar pertanyaan terlebih dahulu tetapi juga tidak tertutup kemungkinan pertanyaan-pertanyaan tambahan yang muncul ketika melakukan wawancara.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data primer yang sudah dikumpul dari penelitian lapangan selanjutnya diperiksa kelengkapan dan kebenarannya. Data yang sudah diolah tersebut dikelompokkan kedalam kelompok-kelompok data yang disusun sesuai dengan permasalahan yang diteliti, sehingga memudahkan pekerjaan analisis data. Data sekunder yang diperoleh dari penelusuran bahan pustaka dan perundang-undangan diolah dan dikombinasikan dengan data primer untuk menguji apakah praktek dilapangan sudah sesuai dengan teori atau ketentuan hukum yang seharusnya diterapkan.

Teknik pengolahan data pada penelitian ini yaitu dengan cara editing, editing adalah proses penelitian kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh pencari data.¹⁴ Lalu dilakukan pengeitan keseluruhan terhadap data yang telah terkumpul dan kemudian dipilah-pilah, sehingga ditemukan data-data yang benar dan sesuai dengan rumusan masalah yang dibutuhkan sebagai bahan penulisan.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 168.

b. Analisis Data

Teknis analisis data yang dipakai dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu menggambarkan data yang diperoleh dari hasil penelitian dengan cara menghubungkan data primer dan data sekunder ke dalam bentuk uraian-uraian kalimat, sebagai gambaran atau jawaban atas permasalahan yang diteliti.

