

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pemerintahan memiliki tiga fungsi utama yaitu pelayanan publik, pelaksanaan pembangunan dan perlindungan masyarakat.<sup>1</sup> 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 tersebut. Untuk melindungi hak dan kepentingan para Aparatur Sipil Negara (ASN), serta membentuk ASN yang berintegritas, profesional, netral, bebas dari unsur politik dan bersih dari KKN, karena menurut Van Kan hukum bertujuan menjaga kepentingan tiap-tiap manusia<sup>2</sup>.

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:

---

<sup>1</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 30.

<sup>2</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm 40.

- (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.

Tahun 2014 diundangkanlah Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya akan disebut UU ASN). UU ASN yang baru ini mengganti Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Sofian Effendi sebagai salah satu ahli yang ikut serta dalam pembahasan UU ASN menyatakan, ada enam poin penting yang diharapkan dengan keberadaan UU ASN, yaitu:<sup>3</sup>

1. ASN adalah suatu profesi pemerintahan, sehingga diperlukan persyaratan, kompetensi dan tanggung jawab untuk ASN.
2. Fokus dari manajemen ASN adalah jabatan-jabatan, dimana jabatan untuk pimpinan tinggi suatu pemerintah harus mengikuti proses seleksi yang berdasarkan rekam jejak yang bersangkutan seperti dalam hal integritas, kepemimpinan dan kepeloporan yang berdasarkan kode etik.
3. Percepatan reformasi, dimana yang sebelumnya PNS lebih ke arah *regulation based*, maka saat ini ASN diharapkan dapat menciptakan *high performance working system*, sehingga target untuk 15 tahun melakukan perubahan birokrasi dapat dicapai.
4. Perubahan sistem kepegawaian baru, hal ini ditandai dengan dimungkinkannya keberadaan kontrak kerja (P3K), yang pada awalnya dikhususkan untuk kegiatan pendidikan dan kesehatan, yang selanjutnya di implementasikan juga dalam pemerintahan.
5. Mendirikan Komisi Aparatur Sipil Negara untuk mengawasi kode etik di lembaga negara, sebagai contoh dalam hal pengawasan penempatan suatu posisi dalam lembaga pemerintahan.
6. Perubahan dalam sistem penggajian dan pensiun.

---

<sup>3</sup> Bambang Rudito dkk, *Aparatur Sipil Negara Pendukung Reformasi Birokrasi*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm 14.

Aparatur Sipil Negara (ASN) menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintahan dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Logemann memberikan pengertian tentang Pegawai Negeri Sipil yaitu setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.<sup>4</sup> Pegawai ASN yang memiliki hubungan dinas dengan negara maka gaji pegawai ASN bersumber dari APBN atau APBD. Adapun jenis pegawai ASN menurut Pasal 6 UU ASN terdiri atas:

1. PNS

PNS dalam Pasal 1 angka 3 UU ASN adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

2. PPPK.

PPPK dalam Pasal 1 angka 4 UU ASN adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

ASN yang bertugas menjalankan fungsi pemerintahan memiliki hak-hak yang dilindungi oleh UU ASN, adapun hak yang diperoleh oleh ASN tersebut

---

<sup>4</sup> Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm 34.

berbeda antara PNS dengan PPPK, hak yang diperoleh oleh PNS dalam Pasal 21

UU ASN, antara lain:

1. Gaji, tunjangan dan fasilitas
2. Cuti
3. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua
4. Perlindungan
5. Pengembangan kompetensi

Hak yang diperoleh oleh PPPK menurut Pasal 22 UU ASN, yaitu:

1. Gaji dan tunjangan
2. Cuti
3. Perlindungan
4. Pengembangan kompetensi

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) UU ASN tidak dapat secara otomatis menjadi calon PNS. Sedangkan dalam PP No. 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 PP No. 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 tenaga



honorers menjadi calon PNS diprioritaskan bagi guru, tenaga kesehatan pada layanan kesehatan, tenaga penyuluhan dibidang pertanian, perikanan dan peternakan dan tenaga lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah.

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 honorers. Penggunaan tenaga honorers telah dilakukan sebelum berlakunya UU ASN, tetapi UU ASN tidak mengatur mengenai tenaga honorers dan hal tersebut menjadi kekecewaan bagi para tenaga honorers karena mengakibatkan ketidakpastian akan kedudukan dan hak mereka di dalam pemerintahan. Sebelum dikeluarkannya UU ASN, penggunaan tenaga honorers diatur dengan PP No. 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorers Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Tenaga honorers menurut Pasal 1 angka 1 PP No. 48 Tahun 2005 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 belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Adapun klasifikasi dari tenaga honorers, yaitu:

- a. Tenaga honorers 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.

Penggunaan tenaga honorer tidak bisa tunduk pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (selanjutnya disebut UU Ketenagakerjaan), karena jenis pekerjaan yang dilakukan oleh tenaga honorer adalah jenis pekerjaan yang dilakukan oleh ASN. Pasal 1 angka 3 UU Ketenagakerjaan adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah/imbalan dalam bentuk lain. Pekerja dalam UU Ketenagakerjaan bekerja menurut perjanjian kerja, perjanjian kerja menurut Pasal 1 angka 14 UU Ketenagakerjaan adalah perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak. Dengan demikian UU Ketenagakerjaan tidak dapat mengatur penggunaan tenaga honorer karena tenaga honorer bekerja di Instansi Pemerintah yang melakukan pekerjaan pemerintahan. Sedangkan pekerja dalam UU Ketenagakerjaan adalah pekerja yang melakukan pekerjaan dengan menerima upah yang berada dibawah perintah pemberi kerja/pengusaha. Menurut Khairani dilihat dari konsep hubungan kerjanya secara yuridis teknis PNS adalah buruh, yakni orang yang bekerja pada pihak lain yaitu negara dengan menerima upah, tetapi secara yuridis politis terhadap ASN tidak diberlakukan Peraturan Perundang-Undangan

Perburuhan tetapi diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri, yaitu pada saat ini adalah UU ASN.<sup>5</sup>

Sebelum berlakunya UU ASN, Tenaga honorer yang ada pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil menurut ketentuan dalam PP No. 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. PP tersebut dikeluarkan oleh pemerintah karena mengenai penerimaan tenaga honorer tidak diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian maupun Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 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 honorer.

Dalam Pasal 8 PP No. 48 Tahun 2005 disebutkan bahwa sejak ditetapkannya PP 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 dengan bermacam-macam nama seperti, tenaga harian lepas, tenaga bantu, tenaga kontrak dan lain-lainnya, dan sama seperti sebelumnya tetap tanpa jaminan kesejahteraan, keadilan bahkan jaminan hidup

---

<sup>5</sup>Khairani, *Pengantar Hukum Perburuhan & Ketenagakerjaan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018, hlm 2.

yang layak. Tidak adanya jaminan kesejahteraan, keadilan bahkan jaminan hidup yang layak untuk seorang tenaga honorer, maka tenaga honorer tersebut juga tidak mendapatkan haknya sebagai manusia yang mempunyai hak asasi dalam sebuah negara.

Menurut Iman Soepomo perlindungan tenaga kerja terbagi dalam 3 bagian, yaitu:<sup>6</sup>

1. Perlindungan teknis; merupakan suatu bentuk perlindungan yang berkaitan erat dengan usaha-usaha untuk menjaga pekerja dari timbulnya bahaya dalam melakukan pekerjaan.
2. Perlindungan ekonomis; merupakan suatu bentuk perlindungan yang berkaitan erat dengan usaha-usaha memperbaiki penghasilan yang cukup untuk memenuhi keperluan/kebutuhan sehari-hari bagi tenaga kerja dan keluarganya. Termasuk dalam hal tidak mampu bekerja karena sesuatu di luar kehendaknya. Perlindungan ini disebut juga dengan perlindungan upah.
3. Perlindungan sosial; merupakan perlindungan yang berkaitan erat dengan usaha-usaha kemasyarakatan yang tujuannya memungkinkan pekerja mengenyam dan mengembangkan perikehidupannya sebagai manusia pada umumnya, ini menyangkut harkat dan martabat kemanusiaan terutama bagi tenaga kerja dan keluarganya.

Adanya hukum yaitu untuk melindungi kepentingan-kepentingan yang ada di dalam masyarakatnya. Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.<sup>7</sup> Oleh karena itu hukumlah yang mewakili otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan-kepentingan manusia yang perlu dilindungi dan diatur, maka demi memberikan perlindungan yang demikian itu, manusia yang telah mati pun masih diberi tempat dalam hukum.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm 86.

<sup>7</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm 53.

<sup>8</sup>*Ibid*, hlm 68.



Banyaknya tenaga honorer yang bekerja di Pemerintah Daerah, Walikota Padang sebagai Pejabat Pemerintah ikut mengeluarkan Peraturan Walikota Padang No. 5 Tahun 2015 tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak Di Lingkungan Pemerintah Kota Padang, yang mana dalam Pasal 1 angka 11 menyatakan bahwa tenaga 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 yang penghasilannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang. Tidak adanya kepastian hak tenaga honorer mengakibatkan terganggunya kesejahteraan para tenaga honorer karena banyak tenaga honorer yang mendapat gaji yang jauh dibawah upah minimum.

Menurut Faisal Nasir Anggota Komisi I DPRD Padang, upah yang diterima honorer maupun pegawai non PNS masih di bawah nilai layak. Menurutnya besaran upah yang diterima tidak manusiawi. Sebab, dari data yang diperoleh masih ada tenaga honorer maupun NPD yang menerima upah hanya Rp950.000,- (sembilan ratus lima puluh ribu rupiah) per bulan.<sup>9</sup> Gaji yang diterima oleh tenaga honorer di bawah Rp950.000,- (sembilan ratus lima puluh ribu rupiah) tersebut tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup layak bagi kemanusiaan pada saat ini dan berada jauh dibawah Upah Minimum Provinsi Sumatera Barat

---

<sup>9</sup><https://hariansinggalang.co.id/upah-tenaga-honorer-di-padang-tidak-manusiawi/>, diakses pada tanggal 9 September 2019, pukul 11.10 WIB.

2019 yaitu sebesar Rp2.289.228 (dua juta dua ratus delapan puluh sembilan ribu dua ratus dua puluh delapan rupiah).<sup>10</sup>

Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang No. 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) UU Ketenagakerjaan menyatakan bahwa pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Gaji yang 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 ASN.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan, Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa penghasilan yang layak merupakan jumlah penerimaan atau pendapatan Pekerja/Buruh dari hasil pekerjaannya sehingga mampu memenuhi kebutuhan hidup Pekerja/Buruh dan keluarganya secara wajar. Upah atau imbalan yang layak akan sangat berguna bagi pekerja atau buruh seperti tenaga honorer.

---

<sup>10</sup><https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/11/01/phiobf430-upah-minimum-provinsi-sumbar-2019-jadi-rp-228-juta>, diakses pada tanggal 9 September 2019, pukul 11.30 WIB.

Dengan merujuk pada UU Ketenagakerjaan dan PP No. 78 Tahun 2015 tersebut, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat juga mengeluarkan aturan yang berupa Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor: 562-879-2017 tentang Upah Minimum Provinsi Sumatera Barat Tahun 2018 yang menyatakan bahwa Upah Minimum Provinsi (UMP) Sumatera Barat Tahun 2018 sebesar Rp.2.119.067,- (dua juta seratus sembilan belas enam puluh tujuh rupiah) per bulan. Sedangkan pada saat ini telah keluar kembali Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor: 562-827-2019 tentang Upah Minimum Provinsi Sumatera Barat Tahun 2020 yang menyebutkan bahwa Upah Minimum Provinsi (UMP) Sumatera Barat Tahun 2020 sebesar Rp.2.484.041,- (dua juta empat ratus delapan puluh empat ribu empat puluh satu rupiah) per bulan.

Hak atas pekerjaan dan hak dalam bekerja merupakan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut dengan HAM). Perlindungan dan pemenuhan hak tersebut memberikan arti penting bagi pencapaian standar kehidupan yang layak. Pemerintah memiliki kewajiban untuk merealisasikan hak itu dengan sebaik-baiknya.<sup>11</sup> Pekerjaan dapat dipilih secara bebas. Pendapatan dari kerja harus diberikan secara baik yang memberikan pengaruh positif bagi kelangsungan hidup dan tanpa diskriminasi.<sup>12</sup> Hak dalam pekerjaan dengan memberikan kesempatan yang terbuka untuk bekerja sekaligus menunjang produktivitas

---

<sup>11</sup>Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm 181-182.

<sup>12</sup>*Ibid*, hlm 183.

seseorang diakui sebagai bagian tak terpisahkan dari upaya pemenuhan hak atas pekerjaan dan dalam bekerja.<sup>13</sup>

Beberapa Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Barat seperti kota Padang dan Kabupaten Padang Pariaman yang masih terdapat tenaga honorer yang digunakan baik oleh Pemerintahan Daerah maupun Instansi Pemerintah Pusat seperti Kantor Wilayah Kementerian maupun kantor yudikatif. Pada tahun 2019 jumlah tenaga honorer di lingkungan Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat berjumlah 249 (dua ratus empat puluh sembilan) orang.<sup>14</sup> Dengan demikian, karena masih ditemukannya permasalahan-permasalahan dalam perlindungan untuk tenaga honorer di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat, maka sangat menarik sekali untuk dijadikan judul dalam sebuah pembuatan tesis yang diberi judul **“PERLINDUNGAN HUKUM TENAGA HONORER DI KABUPATEN/KOTA PROVINSI SUMATERA BARAT SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Mengacu pada judul yang penulis ambil, maka rumusan masalah yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 184.

<sup>14</sup> <https://sumatra.bisnis.com/read/20190225/533/892802/penerimaan-pegawai-pppk-249-honorer-di-sumbar-ikuti-ujian>, diakses pada tanggal 10 Maret 2020, pukul 11.00 WIB.



1. Bagaimanakah kedudukan tenaga honorer di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum tenaga honorer di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok permasalahan seperti diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis kedudukan tenaga honorer di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
2. Untuk menganalisis perlindungan hukum bagi tenaga honorer di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penulisan ini antara lain adalah:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas wawasan berpikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk lisan.
  - b. Untuk memperkaya ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum itu sendiri maupun penegakan hukum pada umumnya, serta dapat

menerapkan ilmu yang selama ini telah didapat dalam perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.

- c. Penelitian ini secara khusus bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisis dan menjawab keingintahuan penulis terhadap “Perlindungan Hukum Tenaga Honorer di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara”.

## 2. Manfaat Praktis

- a) Bagi peneliti dapat menambah pengetahuan dalam bidang ilmu hukum, khususnya hukum kepegawaian dalam hal perlindungan hukum bagi pegawai honorer.
- b) Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai hal-hal yang berhubungan tentang kepegawaian.

## E. Keaslian Penelitian

Penelitian mengenai perlindungan hukum tenaga honorer dengan judul “Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Di Provinsi Sumatera Barat Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara” sampai saat ini sepengetahuan penulis belum pernah dilakukan. Akan tetapi, pernah dilakukan penelitian mengenai judul dan topik yang relatif sama, tetapi pada tempat penelitian yang berbeda dengan yang akan penulis teliti. Penelitian yang pernah dilakukan tersebut adalah :

1. Tesis dari Petti Septia Ayuandi, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, yang berjudul “Gaji/Upah

Pegawai Honorer Pada Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan”, dengan rumusan masalahnya adalah :

- a) Apakah sumber pembayaran gaji/upah sebagai kontra prestasi pekerjaan pegawai honorer yang bekerja pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sudah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Pegawai Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil?
- b) Apakah kebijakan pemberian gaji pegawai honorer oleh pejabat Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (studi kasus Inspektorat Jenderal, Pusat Kurikulum dan Perbukuan Balitbang, dan Sekolah Menengah Kejuruan Negeri 31 Jakarta) sudah layak dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan?

2. Tesis dari Greta Satya Yudhana, Program Pascasarjana Universitas Pasundan, yang berjudul “Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Pasca Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Ditinjau Dari Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”, adapun rumusan masalahnya adalah:

- a) Bagaimanakah Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Pasca Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil Ditinjau Dari Perspektif

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara?

- b) Permasalahan Hukum Apa Yang Terjadi Pasca Pengangkatan Calon Aparatur Sipil Negara, Serta Bagaimana Upaya Perlindungan Hukum Dalam Rangka Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil?

Berdasarkan pada rumusan masalah penelitian yang pertama, dapat dilihat bahwa yang diteliti adalah mengenai pembayaran gaji tenaga honorer pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan rumusan masalah yang kedua, dapat dilihat bahwa permasalahan hukum yang terjadi pasca peangkatan calon Aparatur Sipil Negara. Beda kedua penelitian tersebut dengan fokus penelitian penulis adalah penelitian penulis difokuskan mengenai perlindungan hukum tenaga honorer dan kedudukannya setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

## **F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual**

### **1. Kerangka 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 (rasioal), empiris



(kenyataan) dan juga simbolis.<sup>15</sup> Selanjutnya menurut Sarantakos teori dibangun dan dikembangkan melalui research dan dimaksudkan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> B. Arief Sidharta 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 teoretikanya maupun dalam pengelolaan praktikalnya, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan penjelasan yang lebih jernih atas bahan-bahan hukum yang tersaji.<sup>18</sup>

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

---

<sup>15</sup>Otje Salman, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan Dan Membuka Kembali*, Rafika Aditama, Jakarta, 2004, hlm 21.

<sup>16</sup>*Ibid*, hlm 22.

<sup>17</sup> A'an Effendi, Freddy Poernomo dan IG. NG Indra S. Ranuh, *Teori Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm 94.

<sup>18</sup>*Ibid*.

yang didasarkan pada teori ini yaitu masyarakat yang berada pada posisi yang lemah, baik secara ekonomis maupun lemah dari aspek yuridis.<sup>19</sup>

Istilah teori perlindungan hukum berasal dari bahasa Inggris, yaitu *legal protection theory*, sedangkan dalam bahasa Belanda, disebut dengan *theorie van de wettelijke bescherming*, dan dalam bahasa Jerman disebut dengan *theorie der rechtliche schutz*.<sup>20</sup>

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, meliputi:<sup>21</sup>

- 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:<sup>22</sup>

1. Upah dan kesejahteraan;
2. Syarat-syarat kerja; serta

---

<sup>19</sup>Salim dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 259.

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>*Ibid*, hlm 263.

<sup>22</sup>*Ibid*, hlm 264.

3. Perselisihan yang timbul menjadi tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja/ buruh.

Menurut Fritzgerald, 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.<sup>23</sup>

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 melanggar hak-hak subyek hukum lain. Subyek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan.<sup>24</sup>

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 hukum.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Fritzgerald dalam buku Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 53.

<sup>24</sup> Mukhti Fajar, *Tipe Negara Hukum*, Banyumedia, Malang, 2004, hlm 28.

<sup>25</sup> Satjipto Raharjo, *Op. Cit.*, hlm 54.

Salah satu fungsi perlindungan hukum adalah untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat. Perlindungan hukum selalu berkaitan dengan kekuasaan. Philipus M. Hadjon mengemukakan selalu ada dua kekuasaan yang selalu menjadi perhatian yakni:<sup>26</sup>

“Kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungannya dengan kekuasaan, permasalahan perlindungan hukum adalah menyangkut perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah) terhadap yang memerintah (pemerintah). Sedangkan permasalahan perlindungan ekonomi adalah perlindungan terhadap si lemah terhadap si kuat, misalnya perlindungan bagi buruh terhadap pengusaha”.

Selanjutnya Philipus M. Hadjon menyatakan perlindungan hukum yang diberikan pemerintah/penguasa kepada rakyat dibedakan atas dua, yaitu:<sup>27</sup>

- 1) Preventif

Rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (inspraak) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk definitif, dengan begitu perlindungan hukum preventif bertujuan untuk menghindari terjadinya suatu sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan perlindungan hukum tersebut, pemerintah didorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan.

- 2) Refresif

---

<sup>26</sup> Khairani, *Kepastian Hukum Hak Pekerja Outsourcing: Ditinjau dari Konsep Hubungan Kerja antara Pekerja dengan Pemberi Kerja*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm 88.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm 88-89.



Perlindungan refresif bertujuan untuk menyelesaikan suatu sengketa, melalui upaya perlindungan hukum yang dilakukan melalui peradilan, baik peradilan umum maupun peradilan administrasi negara.

Berdasarkan teori di atas, penulis ingin mengetahui bagaimana perlindungan hukum terhadap tenaga honorer dan serta bagaimana pengaturan hak tenaga honorer 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.<sup>28</sup> Ajaran hukum meneliti apa yang sama pada semua sistem hukum di waktu yang lampau dan yang seharusnya tidak sama pada sistem hukum.<sup>29</sup>

Kepastian hukum adalah kepastian mengenai hak dan kewajiban, mengenai apa yang menurut hukum boleh atau tidak.<sup>30</sup> Van Apeldoorn, mengatakan kepastian hukum mempunyai dua segi, yaitu:<sup>31</sup>

- 1) Soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal konkret, yakni pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui

---

<sup>28</sup> Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm 15-16.

<sup>29</sup> Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012, hlm 80.

<sup>30</sup> Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm 140.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm 141.

apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus sebelum ia memulai perkara.

- 2) Kepastian hukum berarti keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kewenangan hakim.

Kepastian hukum adalah salah satu dari tujuan hukum, di samping yang lainnya yakni kemanfaatan dan keadilan bagi setiap insan manusia selaku anggota masyarakat yang plural dalam interaksinya dengan insan yang lain tanpa membedakan asal usul dari mana dia berada. Kepastian hukum pada dasarnya sudah dikenal sejak awal perkembangan teori dan filsafat hukum terutama sejak adanya ajaran cita hukum (*idee des recht*) yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, seperti yang dikutip oleh Mertokusumo.<sup>32</sup>

Bagir Manan menerjemahkan pengertian kepastian hukum dalam beberapa komponen. Komponen yang dimaksud antara lain adalah:<sup>33</sup>

1. Kepastian aturan hukum yang diterapkan.
2. Kepastian proses hukum, baik penegakan hukum maupun pelayanan hukum.
3. Kepastian kewenangan yaitu kepastian lingkungan jabatan atau pejabat yang berwenang menetapkan atau mengambil suatu kepastian hukum.

---

<sup>32</sup> Khairani, *Op. Cit.*, hlm 15-16.

<sup>33</sup> Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*, FH UII Pers, Yogyakarta, 2007, hlm 20.

4. Kepastian waktu dalam setiap proses hukum, dan
5. Kepastian pelaksanaan, seperti kepastian eksekusi putusan hakim.

Bachsan Mustofa menjelaskan tentang Kepastian Hukum mempunyai 3 (tiga) arti, yaitu:<sup>34</sup>

“*pertama*, pasti mengenai peraturan hukumnya yang mengatur masalah pemerintah tertentu yang abstrak. *Kedua*, pasti mengenai kedudukan hukum dari subjek dan objek hukumnya. *Ketiga*, mencegah kemungkinan timbulnya perbuatan sewenang-wenang (*eigenrechting*) dari pihak manapun, juga tindakan dari pemerintah”.

Tentang teori kepastian hukum, Soerjono Soekanto mengemukakan wujud kepastian hukum adalah peraturan-peraturan dari Pemerintah Pusat yang berlaku umum diseluruh wilayah negara. Kemungkinan lain adalah peraturan tersebut berlaku umum, tetapi bagi golongan tertentu, selain itu dapat pula peraturan setempat, yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat yang hanya berlaku di daerahnya saja, misalnya peraturan kotapraja.<sup>35</sup>

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

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Masalah Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Indonesia*, UI Pers, Jakarta, 1974, hlm 56.

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 hukum.<sup>36</sup>

Tujuan hukum yang mendekati realistik 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 keadilan.<sup>37</sup>

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu

---

<sup>36</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm 158.

<sup>37</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm 59.



individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>38</sup>

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran yuridis-dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivis di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai suatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.<sup>39</sup>

Menurut Jan Meichel Otto, indikator untuk adanya suatu kepastian hukum maka suatu peraturan harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:<sup>40</sup>

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.

---

<sup>38</sup> Ridwan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm 23.

<sup>39</sup> Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm 82-83.

<sup>40</sup> Khairani, *Op. Cit.*, hlm 17-18

3. Secara prinsip, aturan tersebut sesuai dengan sebagian terbesar masyarakat.
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 honorer yang bekerja di instansi pemerintah.

c. Teori Perjanjian

Istilah perjanjian merupakan terjemahan dari kata *overeenkomst* (Belanda) atau *contract* (Inggris). Menurut Van Dunne, yang diartikan dengan perjanjian, adalah suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum.<sup>41</sup>

Ada tiga tahap dalam membuat perjanjian menurut teori baru, yaitu:<sup>42</sup>

- a. Tahap pracontractual, yaitu adanya penawaran dan penerimaan;
- b. Tahap contractual, yaitu adanya persesuaian pernyataan kehendak antara para pihak;
- c. Tahap post contractual, yaitu pelaksanaan perjanjian.

---

<sup>41</sup>Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 160-161.

<sup>42</sup>*Ibid.*

Adapun unsur-unsur perjanjian menurut teori lama, yaitu:<sup>43</sup>

- a) Adanya perbuatan hukum;
- b) Persesuaian pernyataan kehendak dari beberapa orang;
- c) Persesuaian kehendak ini harus dipublikasikan dinyatakan;
- d) Perbuatan hukum itu terjadi karena kerja sama antara dua orang atau lebih;
- e) Pernyataan kehendak (*wilsverklaring*) yang sesuai itu harus saling bergantung satu sama lain;
- f) Kehendak itu ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum;
- g) Akibat hukum itu untuk kepentingan yang satu atas beban yang lain atau timbale balik;
- h) Persesuaian kehendak itu harus dengan mengingat peraturan perundang-undangan.

Dalam melakukan sebuah perjanjian, adapun syarat-syarat sah dari perjanjian tersebut yaitu:

- 1) Adanya kesepakatan (*toesteming/izin*) kedua belah pihak.

Kesepakatan adalah persesuaian pernyataan kehendak antara satu orang atau lebih dengan pihak lainnya.<sup>44</sup>

- 2) Kecakapan bertindak.

Kecakapan bertindak adalah kecakapan atau kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum.

- 3) Adanya objek perjanjian (*onderwerp der overeenkomst*)

Objek perjanjian yang dimaksud adalah prestasi (yang di perjanjikan)

- 4) Adanya causa yang halal (*geoorloofde oorzaak*)

---

<sup>43</sup>*Ibid.*

<sup>44</sup>*Ibid.*, hlm 162.

Hoge Raad sejak tahun 1927 mengartikan *orzaak* sebagai sesuatu yang menjadi tujuan para pihak.<sup>45</sup>

Untuk menciptakan hubungan kerja yang terjadi setelah adanya perjanjian, maka ada juga perjanjian disebut dengan perjanjian kerja. Yang mana perjanjian kerja ini dalam bahasa Belanda disebut *Arbeidsoverenkoms*. Menurut Soepomo perjanjian kerja adalah suatu perjanjian dimana pihak kesatu (buruh), mengikatkan diri untuk bekerja dengan menerima upah dari pihak kedua yakni majikan, dan majikan mengikatkan diri untuk mempekerjakan buruh dengan membayar upah.<sup>46</sup>

Unsur-unsur dari perjanjian kerja, yaitu:<sup>47</sup>

- a) Adanya unsur *work* atau Pekerjaan
- b) Adanya unsur perintah (*Command*)
- c) Adanya upah (*Pay*)

Menurut A. Ridwan Halim, perjanjian perburuhan adalah perjanjian yang diadakan antara buruh dan majikan di mana mereka saling mengikat diri satu sama lain untuk bekerja sama di mana buruh berjanji akan menyelenggarakan perintah majikan sebagai pekerjaannya dengan baik dan majikan akan menanggung kehidupan buruh (dan

---

<sup>45</sup>Ibid, hlm 166.

<sup>46</sup>Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm 62.

<sup>47</sup>Ibid, hlm 64.



keluarganya) dengan baik pula, selaras menurut kemampuan dan persetujuan mereka masing-masing.<sup>48</sup>

Sedangkan menurut Imam Soepomo mengatakan perjanjian kerja adalah suatu perjanjian yang diadakan oleh buruh dan majikan, dimana buruh menyatakan kesanggupannya untuk bekerja pada majikan dengan menerima upah dan dimana majikan menyatakan kesanggupannya untuk mempekerjakan buruh dengan membayar upah.<sup>49</sup>

Berdasarkan teori di atas, penulis ingin mengetahui bagaimana perjanjian kerja yang dilakukan oleh tenaga honorer dengan instansi pemerintah.

## 2. Kerangka Konseptual

### a. 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 laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu saksi.<sup>50</sup>

Menurut Mukhtie A. Fadjar perlindungan hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja.

---

<sup>48</sup>Zainal Asikin, dkk, *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2008, hlm 68-69.

<sup>49</sup>Zaeni Asyhadie, *Hukum Kerja: Hukum Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2007, hlm 49.

<sup>50</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm 87.

Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum.<sup>51</sup>

Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subjek hukum dalam bentuk hukum baik yang bersifat preventif 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.

b. Honorer

Yang di maksud dengan 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”.

---

<sup>51</sup><https://tesishukum.com/pengertian-perlindungan-hukum-menurut-para-ahli/>, diakses pada tanggal 12 September 2019, pukul 13.00 WIB.

Pasal 1 angka 11 Peraturan Walikota Padang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak di Lingkungan Pemerintah Kota Padang, menyebutkan bahwa pegawai honor adalah pegawai pemerintah 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 yang penghasilannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang.

c. Aparatur Sipil Negara (ASN)

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.

## G. Metode Penelitian

Istilah “Metodologi” berasal dari kata “Metode”. Metode sendiri berasal dari kata *methodos* (Yunani) yang dimaksud adalah cara atau menuju suatu jalan.<sup>52</sup> Jadi yang dimaksud dengan metodologi adalah cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup>Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori dan Praktik*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm 148.

<sup>53</sup> *Ibid.*

Dalam penulisan suatu karya ilmiah dibutuhkan metode untuk memperkokoh landasan penelitian agar tujuan dari penelitian dapat tercapai.

Dalam penulisan tesis ini, berikut metodologi yang akan digunakan:

## **1. Pendekatan dan sifat penelitian**

### **a. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan dalam penelitian hukum berguna untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai berbagai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya.<sup>54</sup> Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris istilah lain yang digunakan adalah penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut pula dengan penelitian lapangan.<sup>55</sup>

### **b. Sifat penelitian**

Sifat penelitian yang digunakan adalah bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.<sup>56</sup>

## **2. Jenis Dan Sumber Data**

---

<sup>54</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm 93.

<sup>55</sup>Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm 15-16

<sup>56</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm 25.



a. Jenis Data

Pada penelitian ini, jenis data yang penulis gunakan adalah data primer dan data sekunder,

a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama,<sup>57</sup> dengan cara mewawancarai pihak-pihak dari Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM (BKPSDM) Kota Padang dan Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM (BKPSDM) Kabupaten Padang Pariaman.

b. Data Sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya,<sup>58</sup> yang terdiri dari:

a) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>59</sup> Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>57</sup> *Ibid*, hlm 30

<sup>58</sup> *Ibid*.

<sup>59</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, hlm 141.

2. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil;
7. 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;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja;
10. Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 562-879-2017 tentang Upah Minimum Provinsi Sumatera Barat Tahun 2018;

11. Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 562-827-2019 tentang Upah Minimum Provinsi Sumatera Barat Tahun 2020;
  12. Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah;
  13. Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Nondepartemen.
  14. Peraturan Gubernur Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pegawai Tidak Tetap Di Lingkungan Provinsi Sumatera Barat;
  15. Keputusan Wali Kota Padang Nomor 382 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Wali Kota Padang Nomor 107 Tahun 2018 Tentang Jenis Pekerjaan, Jumlah Dan Besaran Honorarium Pegawai Honor Dan Tenaga Kontrak Di Lingkungan Pemerintah Kota Padang.
- b) Bahan Hukum Sekunder
- Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum.<sup>60</sup>
- c) Bahan Hukum Tersier

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.<sup>61</sup>

b. Sumber Data

Dalam penulisan ini data yang diperoleh bersumber dari:

1. Responden

Penelitian responden merupakan penelitian yang dilakukan dengan pihak yang berkaitan dengan objek penelitian. Dalam hal ini penelitian lapangan dilakukan pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM (BKPSDM) Kota Padang, dan Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM (BKPSDM) Kabupaten Padang Pariaman.

2. Dokumen

Penelitian dokumen merupakan penelitian yang dilakukan berdasarkan buku-buku, literatur-literatur dan masalah-masalah yang akan diteliti. Penelitian kepustakaan dilakukan pada:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- b. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
- c. Buku-buku dan bahan kuliah yang penulis miliki.

**3. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum**

Teknik dokumentasi dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dengan menghimpun, mempelajari dan menganalisis bahan dan literatur-

---

<sup>61</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op. Cit.*, hlm 32.



literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dan selanjutnya dilakukan pengolahan bahan hukum.

a. Wawancara

Wawancara yang dilakukan penulis adalah wawancara semi terstruktur. Maksudnya adalah penulis dalam melakukan wawancara telah menentukan apa saja pertanyaan yang diajukan kepada responden dan akan timbul pertanyaan-pertanyaan lain untuk melengkapi atau mendalami pertanyaan-pertanyaan sebelumnya yang berhubungan dengan data yang dibutuhkan dalam penulisan ini. Dalam hal ini yang diwawancarai oleh penulis adalah pihak yang berada di Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM (BKPSDM) Kota Padang, dan Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM (BKPSDM) Kabupaten Padang Pariaman.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum, (baik normatif maupun sosiologis), karena penelitian hukum bertolak dari premis normatif. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan rehabilitasinya, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.<sup>62</sup>

#### **4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum**

---

<sup>62</sup>*Ibid*, hlm 68.

a. Pengolahan Data

Setelah mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan dan berbagai data yang diperoleh dari penelitian kemudian dilakukan pengolahan data dengan melakukan proses editing, yaitu proses pengeditan terhadap data ataupun bahan yang diperoleh sehingga menghasilkan penulisan data yang lebih sederhana dan mudah dipahami.

b. Analisis Data

Setelah data yang diperoleh tersebut diolah, maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif, yaitu analisis dengan mempelajari hasil penelitian dan seterusnya dijabarkan serta disusun secara sistematis dalam bentuk karya tulis ilmiah berupa proposal penelitian.

