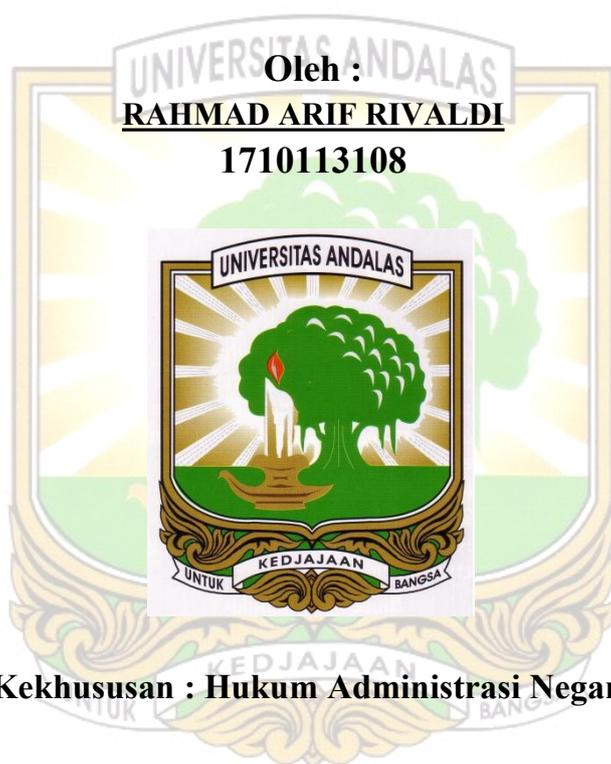


# SKRIPSI

## KEDUDUKAN TENAGA HONORER DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI KABUPATEN SAROLANGUN SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA

*Diajukan Guna Memenuhi Persyaratan Untuk  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum*



Oleh :

**RAHMAD ARIF RIVALDI**

**1710113108**

**Program Kekhususan : Hukum Administrasi Negara (PK VII)**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG**

**2021**

**No. Reg : 4/PKVII/III/2021**

**LEMBAR PENGESAHAN**

**No. Reg : 4/PKVII/III/2021**

**KEDUDUKAN TENAGA HONORER DALAM PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAHAN DAERAH DI KABUPATEN SAROLANGUN  
SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014  
TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA**

**Disusun Oleh :**

**RAHMAD ARIF RIVALDI**

**1710113108**

**Program Kekhususan : Hukum Administrasi Negara (PK VII)**

*Telah Dipertahankan Dalam Sidang Ujian Kompherensif  
Pada Tanggal 24 Juni 2021*

*Yang Bersangkutan Dinyatakan LULUS Oleh Tim Penguji Yang Terdiri Dari :*

**Dekan**



**Prof. Dr. Busyra Azheri, S.H., M.H.**  
**NIP. 196911181994031002**

**Wakil Dekan I**



**Dr. Ferdi, SH., M.H.**  
**NIP. 196807231993021001**

**Pembimbing I**



**Frenadin Adegustara, SH., MS.**  
**NIP.196408231988111001**

**Pembimbing II**



**Titin Fatimah, SH., MH.**  
**NIP.197406162002122001**

**Penguji I**



**Hj. Sri Arnetti, S.H., M.H.**  
**NIP. 195811051984032001**

**Penguji II**



**Dr. Hengki Andora, S.H., LL.M.**  
**NIP. 198006162005011003**

	No. Alumni Universitas	Nama Mahasiswa <b>RAHMAD ARIF RIVALDI</b>	No. Alumni Fakultas
	a) Tempat/Tgl Lahir : Sarolangun, 7 Oktober 1999 b) Nama Orang Tua : Juaini dan Rohimah c) Fakultas : Hukum d) PK : Hukum Administrasi Negara e) No BP : 1710113108	f) Tanggal Lulus : 24 Juni 2021 g) Predikat Lulus : Sangat Memuaskan h) Lama Studi : 3 Tahun, 11 Bulan. i) IPK : 3,49 j) Alamat : Sarolangun, Jambi.	

**KEDUDUKAN TENAGA HONORER DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI KABUPATEN SAROLANGUN SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA**

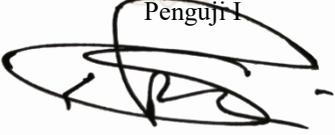
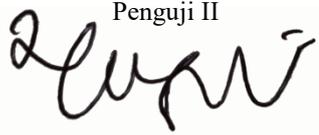
(Rahmad Arif Rivaldi, 1710113108, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Program Kekhususan Hukum Administrasi Negara (PK VII), 51 Halaman, Tahun 2021. Pembimbing: Frenadin Adegustara, S.H., M.S. dan Titin Fatimah, S.H., M.H.)

**ABSTRAK**

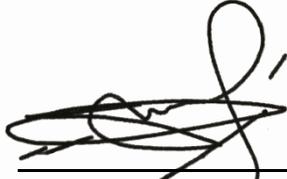
Pemerintah Daerah Kabupaten Sarolangun membuka kesempatan untuk merekrut tenaga honorer atas adanya kekosongan jabatan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak dapat diisi oleh PNS. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sama sekali tidak mengatur tentang tenaga honorer sehingga tenaga honorer tidak termasuk kedalam kategori aparatur sipil negara. Sejak tahun 2005 sebenarnya sudah tidak diperkenankan lagi mengangkat tenaga honorer untuk bekerja disuatu instansi pemerintahan yang ditegaskan dalam Pasal 8 PP No.48 Tahun 2005. Namun pelarangan tersebut tidak sesuai dengan fakta di lapangan karena setelah peraturan tersebut berlaku dan telah direvisi dua kali pun masih banyak dilakukan pengangkatan tenaga honorer. Hal itu dilakukan dengan alasan bahwa terdapat kekurangan tenaga untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sehingga diangkatlah tenaga honorer untuk melakukan tugas tersebut. Terdapat dua rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini yaitu *Pertama* bagaimana kedudukan tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara? *Kedua* Bagaimana jaminan perlindungan hukum terhadap tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun? Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dan menggunakan tipologi penulisan deskriptif. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan bahwa walaupun tenaga honorer tidak diakui oleh undang-undang dan pengangkatannya sudah dilarang melalui peraturan pemerintah, tetapi terdapat peraturan bupati yang menjadi payung hukum dan membenarkannya. Namun peraturan bupati tersebut bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan juga disisi lain tindakan pengangkatan tenaga honorer ini tidak dapat dikatakan sebagai diskresi. Terkait perlindungan hukum, terdapat 3 hal yang didapat oleh tenaga honorer yaitu perlindungan ekonomis, perlindungan sosial, dan perlindungan teknis.

**Kata Kunci : Tenaga Honorer, Kedudukan, Perlindungan Hukum.**

Skripsi ini telah dipertahankan di depan Tim Penguji dan dinyatakan Lulus pada tanggal 24 Juni 2021.  
Penguji,

Tanda Tangan	Penguji I 	Penguji II 
Nama Terang	<b>Hj. Sri Arnetti, S.H., M.H.</b>	<b>Dr. Hengki Andora, S.H., LL.M.</b>

Mengetahui,  
Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara: **Gusminarti, S.H., M.H.**

  
Tanda Tangan

Alumnus telah mendaftar ke Fakultas/Universitas dan mendapat nomor alumnus:

No. Alumni Fakultas	Nama:	Tanda Tangan:
No. Alumni Universitas	Nama:	Tanda Tangan:

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis ucapkan atas kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya. Sholawat beserta salam selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umatnya dari zaman kebodohan menuju zaman yang penuh dengan ilmu pengetahuan seperti saat ini. Penulis bersyukur telah dapat menyelesaikan tugas akhir berupa penulisan skripsi yang berjudul **“Kedudukan Tenaga Honorer Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Sarolangun Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”** sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) di Fakultas Hukum Universitas Andalas.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan serta dukungan dari berbagai pihak, akan sulit sekali bagi penulis untuk menyelesaikannya. Oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya kepada orang tua yaitu Ayahanda Juaini Ja'far dan Ibunda Rohimah, serta Reza Pahlevi sebagai abang yang telah mencurahkan segenap cinta dan kasih sayang beserta dukungan moril maupun materil kepada penulis selama menempuh studi. Semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahmat, kesehatan, dan kebahagiaan hidup di dunia dan di akhirat kepada kita semua.

Terima kasih yang sebesar-besarnya penulis ucapkan kepada Bapak Frenadin Adegustara, S.H., M.S. dan Ibu Titin Fatimah, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing skripsi yang ditengah kesibukannya sebagai dosen dan aktivitasnya yang padat telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, arahan, dan masukan dengan sabar kepada penulis. Dengan segala hormat, selanjutnya penulis juga mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu baik secara langsung dan tidak langsung dalam penyelesaian skripsi ini, yaitu :

1. Bapak Prof. Dr. Busyra Azheri, S.H., M.Hum. sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Bapak Dr. Ferdi, S.H., M.H. sebagai Wakil Dekan I, Bapak Dr. Rembrant, S.H., M.Pd. sebagai Wakil Dekan II, dan Bapak Leri Patra, S.H., M.H. sebagai Wakil Dekan III.
2. Ibu Gusminarti, S.H., M.H. sebagai Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara dan Bapak Romi, S.H., M.H. sebagai Sekretaris Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas yang telah memfasilitasi penulis dalam penyelesaian skripsi ini mulai dari tahap pengajuan judul hingga pelaksanaan ujian kompherensif.
3. Ibu Hj, Sri Arnetti, S.H., M.H. Dan Bapak Dr, Hengki Andora, S.H., LL.M. selaku dosen penguji pada saat seminar proposal dan ujian komprehensif yang telah banyak memberikan saran, masukan, dan kritik terkait penelitian dan penulisan yang penulis kerjakan.
4. Ibu Hj, Zahara, S.H., M.H. Sebagai dosen pembimbing akademik yang telah banyak memberikan nasihat dan masukan kepada penulis selama menjalankan perkuliahan.
5. Bapak dan ibu dosen di Fakultas Hukum Universitas Andalas yang telah banyak sekali memberikan ilmu pengetahuan sehingga dapat membuka fikiran dan mengguah cakrawala penulis.
6. Seluruh tenaga kependidikan yang ada di Biro Akademik, Biro Kemahasiswaan, dan Biro Umum Fakultas Hukum Universitas Andalas.
7. Bapak dan Ibu yang bekerja di Kantor BKPSDM Kabupaten Sarolangun, Bapak H. A. Waldi Bakri, S.IP., S.Sos., M.M., Ibu Linda Novita, S.H., M.H., Bapak Erri Hari Wibawa, S.Hut., M.Sc., M.Eng., Kak Dian, dan Kak Ria, yang telah

membantu penulis dalam melakukan penelitian sehingga dapat mengumpulkan data-data yang dibutuhkan.

8. Seluruh teman-teman penulis selama menempuh studi, baik itu yang sama-sama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Andalas maupun juga yang berkuliah di fakultas lain di lingkungan Universitas Andalas, serta teman-teman penulis yang berkuliah di kampus lain di Kota Padang.

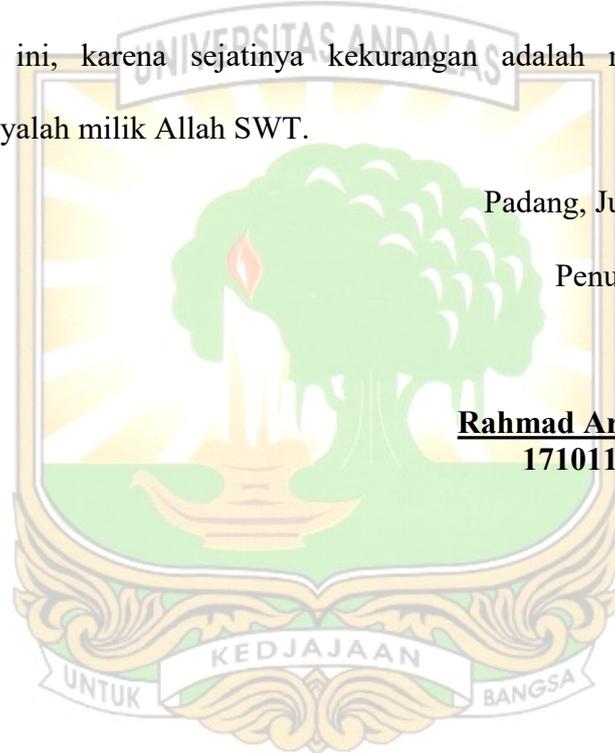
Akhir kata, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua.

Penulis mengucapkan mohon maaf apabila terdapat kekurangan dan kehilafan dalam penulisan skripsi ini, karena sejatinya kekurangan adalah milik manusia dan kesempurnaan hanyalah milik Allah SWT.

Padang, Juni 2021

Penulis

**Rahmad Arif Rivaldi**  
**1710113108**



## DAFTAR ISI

<b>LEMBAR PENGESAHAN.....</b>	<b>I</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>II</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>III</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>VI</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Metode Penelitian.....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>15</b>
A. Pemerintahan Daerah.....	15
1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	15
2. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	16
3. Otonomi Daerah.....	17
4. Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Kepegawaian.....	19
B. Aparatur Sipil Negara.....	20
1. Pegawai Aparatur Sipil Negara.....	20
2. Hak dan Kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara.....	22
3. Kelembagaan Aparatur Sipil Negara.....	23
C. Tenaga Honorer.....	24
1. Pengertian.....	24
2. Pengangkatan Tenaga Honorer.....	25
3. Klasifikasi.....	26

4. Perlindungan Hukum Tenaga Honorer.....	27
D. Tinjauan Tentang Kabupaten Sarolangun.....	28
1. Sejarah.....	28
2. Letak Geografis.....	29
3. Unsur-Unsur Daerah.....	29
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>30</b>
A. Kedudukan tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.....	30
1. Kedudukan Tenaga Honorer di Kantor Badan Kepegawaian Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Sarolangun.....	30
2. Pengangkatan Tenaga Honorer di Kantor Badan Kepegawaian Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Sarolangun.....	38
B. Jaminan perlindungan hukum terhadap tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun.....	44
<b>BAB IV PENUTUP.....</b>	<b>49</b>
A. Kesimpulan.....	49
B. Saran.....	51
<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>52</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, Indonesia mempunyai cita-cita dan tujuan serta dasar penyelenggaraan negara yang tercantum dalam UUD 1945. Salah satu tujuan nasional yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 adalah untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka dibentuklah pemerintahan dengan berbagai instrumennya agar cita-cita dan tujuan yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 dapat tercapai demi mewujudkan Indonesia yang adil dan makmur.

Tujuan nasional dapat tercapai apabila adanya peningkatan kualitas sumber daya manusia yang diwujudkan dalam masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi. Upaya yang harus dilakukan negara dalam mencapai tujuan nasional, yaitu dengan peningkatan kualitas manusia (masyarakatnya) secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan perkembangan sosial.<sup>1</sup> Untuk mencapai tujuan di atas, salah satu hal yang harus terus-menerus menjadi perhatian dan harus terus dibenahi adalah sistem administrasi negara, yang dalam praktiknya mengacu kepada hukum administrasi negara sebagai landasan dan batasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

---

<sup>1</sup>Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. (Jakarta : Sinar Grafika, 2014). hlm. 5.

Menurut Sjachran Basah, hukum administrasi negara adalah semua kaidah yang merupakan sarana hukum untuk mencapai tujuan negara.<sup>2</sup> Salah satu caranya adalah dalam hal penyelenggaraan pemerintahan baik itu di pusat maupun di daerah. Hukum administrasi sangat memegang posisi yang vital sekali terkait dengan berhasil atau tidaknya sebuah negara dalam melayani masyarakatnya.

Semakin berkembangnya konsep negara hukum di Indonesia, fungsi administrasi negara pun semakin vital. Sistem dan tujuan negara yang mendasari teori bernegara bangsa Indonesia tertuang dalam hukum administrasi. Tujuan hukum administrasi negara diarahkan pada perlindungan hukum bagi rakyat dalam bentuk pembinaan, pengayoman, dan partisipasi. Hubungannya dengan sumber daya manusia, sistem administrasi pemerintahan terbagi menjadi dua yaitu pegawai negeri dan masyarakat yang merupakan dua organisasi aktivitas manusia yang mempunyai tujuan yang sama, namun didalamnya terdapat perbedaan wewenang dalam pemerintahan. Pegawai negeri mempunyai wewenang dan otoritas secara hukum, sedangkan masyarakat tidak memiliki wewenang sehingga hanya mengandalkan ketelaan berpartisipasi dalam lingkup publik agar tujuan kemasyarakatan dapat terwujud.<sup>3</sup>

Pihak pemerintah mempunyai tugas-tugas terhadap masyarakat dengan melaksanakan suatu kebijakan lingkungan dalam bentuk wewenang, yaitu kekuasaan yuridis akan orang-orang pribadi, badan-badan hukum dan memberikannya kepada pegawai negeri bawahan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dapat dan mereka pegang menurut hukum.<sup>4</sup> Hak dan kewajiban dilaksanakan oleh aparatur negara yang

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1994) hlm. 39.

<sup>4</sup> Sri Hartini, *op.cit.*, hlm.6

didistribusikan kepada jabatan-jabatan negara. Aparatur yang melaksanakan hak dan kewajiban negara disebut subjek hukum adalah pegawai negeri.<sup>5</sup>

Ketentuan yang mengatur tentang pegawai negeri diatur didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Pada Pasal 1 angka (1) dikatakan bahwa yang disebut dengan aparatur sipil negara atau disingkat dengan ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja, kemudian pada pasal 1 angka (2) dijelaskan lebih lanjut yaitu pegawai aparatur sipil negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Walaupun PNS dan PPPK sama-sama berstatus sebagai aparatur sipil negara, tetapi terdapat perbedaan antar keduanya. Menurut Pasal 1 angka (3) UU No. 5 Tahun 2014, pegawai negeri sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sedangkan menurut Pasal 1 angka (4) UU No. 5 Tahun 2014, pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Perbedaan yang paling mendasar antara keduanya adalah terkait status, pegawai negeri sipil merupakan pegawai tetap sedangkan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja merupakan pegawai yang bekerja dengan perjanjian kerja yang hanya

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm.7

bekerja dalam jangka waktu tertentu saja. Kemudian juga antara keduanya terdapat perbedaan hak.

Disamping pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja, terdapat tenaga honorer yang bekerja dalam penyelenggaraan pemerintahan baik itu di pusat maupun di daerah. Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil memberikan definisi tenaga honorer yaitu “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 negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah”.

Sejak tahun 2005 sebenarnya sudah tidak diperkenankan lagi mengangkat tenaga honorer untuk bekerja disuatu instansi pemerintahan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 yang berbunyi “Sejak ditetapkannya peraturan pemerintah ini, semua pejabat pembina kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan peraturan pemerintah”. Hal ini tidak sesuai dengan kenyataan yang ada di lapangan, karena setelah peraturan tersebut berlaku dan telah direvisi dua kali pun masih banyak ditemui pengangkatan tenaga honorer untuk bekerja di suatu instansi pemerintahan. Hal tersebut dilakukan dengan alasan bahwa pada instansi pemerintahan terdapat kekurangan tenaga untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, sehingga diangkatlah tenaga honorer untuk melakukan tugas tersebut.

Didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sama sekali tidak ada aturan yang mengatur tentang tenaga honorer, sehingga tenaga honorer pun tidak termasuk kedalam kategori aparatur sipil negara. Didalam

undang-undang tersebut, keberadaan tenaga honorer diganti dengan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja. Perubahan tenaga honorer menjadi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja juga tidak serta-merta langsung mengangkat tenaga honorer menjadi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja ataupun menjadi pegawai negeri sipil. Melainkan tenaga honorer tetap harus mengikuti rangkaian seleksi dan tetap harus memenuhi persyaratan tertentu terlebih dahulu. Pengangkatan tenaga honorer menjadi pegawai negeri sipil diatur didalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Hal ini menjadikan kedudukan tenaga honorer tidak dilindungi secara langsung oleh undang-undang, melainkan perlindungannya hanyalah ada di perjanjian kerja atau berdasarkan surat keputusan dari pejabat tata usaha negara, sebagaimana tenaga honorer itu dulunya diangkat.

Berdasarkan permasalahan yang ada terhadap tenaga honorer sebagaimana yang telah diuraikan di atas, peneliti tertarik untuk menjadikan tenaga honorer ini sebagai objek penelitian dalam bentuk skripsi. Adapun yang menjadi dasar peneliti menjadikan Kabupaten Sarolangun Povinsi Jambi sebagai tempat penelitian, karena peneliti melihat sendiri bahwa dalam praktiknya masih dilakukan pengangkatan tenaga honorer untuk dipekerjakan, walaupun sudah dilarang oleh PP No. 48 Tahun 2005 serta keberadaan tenaga honorer yang tidak diatur didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Selain dari alasan yuridis tersebut, isu tenaga honorer lain yang menjadikan peneliti tertarik untuk mengangkat permasalahan ini adalah sering sekali terdengar tenaga honorer tidak mendapatkan penggajian yang layak. Kemudian juga hal-hal lain yang terkait dengan manajemen dari tenaga honorer ini seperti jam kerja

beserta kewajiban tenaga honorer dalam melakukan pekerjaan yang dipersamakan dengan pegawai negeri sipil, padahal statusnya berbeda dan haknya juga tidak sama.

Dalam hal melakukan penelitian, peneliti menyadari bahwa jika objek kajiannya adalah seluruh tenaga honorer yang ada di Kabupaten Sarolangun maka akan terlalu luas sekali, serta akan sulit untuk mendapatkan datanya karena tenaga honorer ini tersebar diseluruh organisasi perangkat daerah. Maka dari itu peneliti menjadikan kantor Badan Kepegawaian Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) sebagai lokasi penelitian untuk mendapatkan informasi terkait manajemen tenaga honorer ini. Pada dasarnya semua tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun mengacu kepada satu regulasi yang sama, hanya manajemennya saja yang dilakukan secara mandiri di masing-masing organisasi perangkat daerah, maka dari itu peneliti menjadikan kantor BKPSDM ini sebagai sampel untuk mendapatkan data-data beserta informasi yang dibutuhkan.

Sebelum penelitian ini dilakukan, sebelumnya sudah ada beberapa peneliti lain yang membahas dilema terkait regulasi tenaga honorer ini. Yang membedakan penelitian ini dengan yang dilakukan peneliti lainnya adalah peneliti selain akan membahas permasalahan tenaga honorer secara normatif, peneliti juga akan langsung melakukan penelitian ke lapangan untuk mendapatkan data dan informasi yang ada di lapangan sehingga dapat menghasilkan hasil penelitian yang memiliki data yang komprehensif. Hal ini berbeda dengan beberapa penelitian yang sudah dilakukan peneliti lain karena beberapa penelitian hanya mengkaji secara normatif saja tanpa turun langsung ke lapangan, selain dari itu objek dari tenaga honorer yang dijadikan penelitian serta lokasinya juga berbeda.

Penelitian ini berjudul **Kedudukan Tenaga Honorer Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Sarolangun Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan apa yang telah disampaikan pada latar belakang tersebut, maka berikut ini adalah rumusan masalah yang akan diangkat didalam penelitian ini :

1. Bagaimana kedudukan tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Bagaimana jaminan perlindungan hukum terhadap tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun?

### **C. Tujuan Penelitian**

Atas apa yang ingin dikaji dan telah disampaikan pada rumusan masalah diatas, maka berikut ini adalah tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui kedudukan tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
2. Untuk mengetahui jaminan perlindungan hukum terhadap tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam tulisan ataupun penelitian ini terbagi kedalam dua jenis, yaitu:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat membantu perkembangan ilmu pengetahuan dan menambah wawasan terutama dalam bidang ilmu hukum pada umumnya, dan hukum administrasi negara pada khususnya.

- b. Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat menambah perbendaharaan literatur dibidang hukum, khususnya bahan bacaan hukum administrasi negara.
- c. Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat menjawab permasalahan yang dikemukakan dalam bagian rumusan masalah di atas, yakni mengenai kedudukan tenaga honorer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Sarolangun setelah berlakunya undang-undang aparatur sipil negara yang baru.
- d. Hasil penelitian ini juga nantinya diharapkan dapat menjadi bahan perbandingan bagi peneliti lainnya yang ingin mendalami masalah ini secara lebih lanjut.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan masukan kepada pembuat kebijakan khususnya mengenai pengelolaan Aparatur Sipil Negara.
- b. Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan masukan serta pemikiran bagi para praktisi hukum mengenai pelaksanaan wewenang pemerintahan daerah dalam mengelola tenaga honorer.
- c. Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat menambah pengetahuan masyarakat mengenai kedudukan tenaga honorer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## E. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari

sesuatu atau berupa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Disamping itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor hukum tersebut, untuk kemudian mengusulkan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>6</sup>

Penelitian hukum adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.<sup>7</sup> Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan informasi berupa data yang kebenarannya dapat dipertanggungjawabkan, maka berikut ini langkah-langkah yang akan dilakukan oleh peneliti :

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Peneliti akan mengkaji permasalahan yang menjadi objek penelitian dengan cara melakukan pendekatan untuk menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini. Yang mana disini peneliti melihat adanya permasalahan bahwa tidak diaturnya tenaga honorer didalam undang-undang aparatur sipil negara dan didalam peraturan pemerintah dinyatakan tidak dibenarkan lagi dilakukan pengangkatan tenaga honorer namun pada praktiknya tetap dilakukan, sehingga peneliti akan mengkaji kedudukan tenaga honorer ini dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah di Kabupaten Sarolangun.

---

<sup>6</sup> Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI-Press, 2007), hlm.43.

<sup>7</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2018) hlm. 19.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian deskriptif bertujuan 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>8</sup> Penelitian ini nantinya akan menggambarkan objek yang menjadi bahan penelitian kedalam analisa berupa deskripsi terhadap suatu topik yang berdasarkan dengan data yang diperoleh. Dalam penelitian ini nantinya akan digambarkan terkait kedudukan tenaga honorer setelah berlakunya undang-undang aparatur sipil negara yang baru serta juga akan diberikan deskripsi bagaimana jaminan perlindungan hukum terhadap tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun.

## 3. Jenis Data dan Sumber Data

Dalam melakukan penelitian, jenis data yang diambil terdiri dari :

### a. Data Sekunder

Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup>

Data sekunder tersebut dapat dibagi menjadi:

#### 1) Bahan Hukum Primer

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

<sup>8</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada, 2004) hlm. 24.

<sup>9</sup> *Ibid.*

- d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
- e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil;
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;
- i) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja;
- j) Surat Edaran MENPAN No. 5 Tahun 2010 Tentang Pendataan Tenaga Honorer Yang Bekerja Di Lingkungan Instansi Pemerintah.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.<sup>10</sup> yang mana bahan hukum sekunder tersebut tentunya yang berkaitan dengan objek penelitian ini.

## 3) Bahan Hukum Tersier

---

<sup>10</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *op.cit.* hlm 32.

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau kejelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.<sup>11</sup>

b. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.<sup>12</sup> Data ini diperoleh langsung melalui penelitian lapangan untuk mendapatkan gambaran data berupa fakta di lapangan yang berkaitan dengan kedudukan hukum tenaga honorer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Sarolangun setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara serta juga gambaran mengenai perlindungan hukum terhadap tenaga honorer tersebut di Kabupaten Sarolangun.

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang akan dilakukan, maka sumber data dalam penelitian ini yaitu :

a. Penelitian Keperpustakaan

Penelitian kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.<sup>13</sup> Sumber utama penelitian kepustakaan ini diperoleh peneliti dari Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas, Pustaka Pusat Universitas Andalas, dan Pustaka Daerah Kabupaten Sarolangun.

b. Penelitian Lapangan

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang ditentukan secara

---

<sup>11</sup> Zainuddin Ali, *op.cit.* Hlm. 106.

<sup>12</sup> *Ibid.* hlm. 106.

<sup>13</sup> Ali Zainudin, *op.cit.* hlm. 107.

purpose sampling (ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya) dan/atau random sampling (ditentukan oleh peneliti secara acak).<sup>14</sup> Penelitian lapangan akan dilakukan dengan cara mewawancarai Kepala Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan Daerah Kabupaten Sarolangun serta juga dengan meminta data-data lainnya yang akan mendukung tercapainya tujuan dari penelitian ini.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

##### **a. Studi Pustaka**

Studi pustaka adalah pengumpulan data yang dilakukan secara studi kepustakaan dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan tujuan penelitian ini.

##### **b. Wawancara**

Wawancara dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab. Wawancara yang dilakukan dengan wawancara semi terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara untuk menggali sebanyak-banyaknya informasi yang diperoleh dari responden. Dalam penelitian ini penulis mengadakan tanya jawab langsung dengan responden yaitu pihak Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan Daerah (BKP2D) Kabupaten Sarolangun.

#### **5. Pengolahan Dan Analisis Data**

##### **a. Pengolahan Data**

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap pakai untuk dianalisis.<sup>15</sup> Dalam pengolahan data ini

---

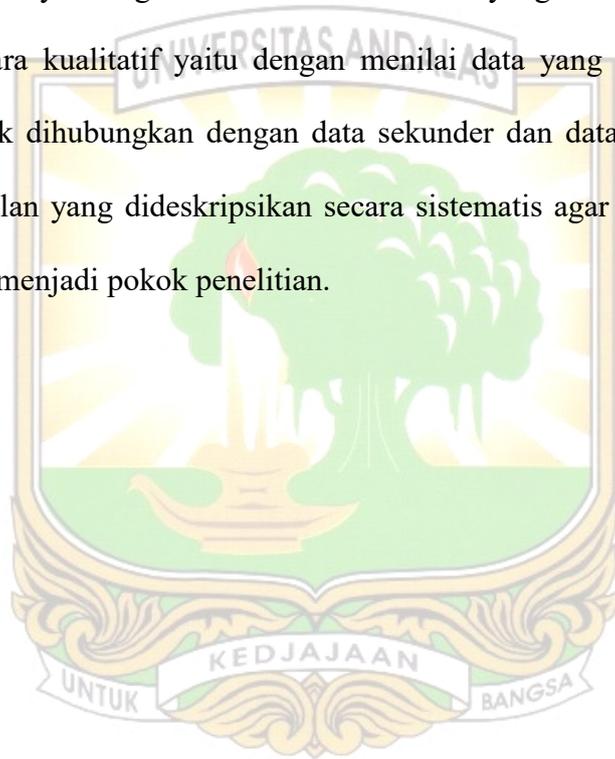
<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

<sup>15</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Sinar Grafika : Jakarta, 2008) hlm. 72.

nantinya penulis akan memperbaiki data yang diperoleh dari wawancara, observasi, dan dokumentasi untuk menghindari terjadinya kekeliruan.

b. Analisis Data

Analisis data merupakan pekerjaan untuk menemukan tema-tema dan merumuskan hipotesa-hipotesa, meskipun sebenarnya tidak ada formula yang pasti untuk dapat digunakan untuk merumuskan hipotesa. Hanya saja pada analisis data tema dan hipotesa lebih diperkaya dan diperdalam dengan cara menggabungkannya dengan sumber-sumber data yang ada.<sup>16</sup> Data kemudian dianalisis secara kualitatif yaitu dengan menilai data yang telah didapatkan di lapangan untuk dihubungkan dengan data sekunder dan data primer lalu ditarik suatu kesimpulan yang dideskripsikan secara sistematis agar menjawab rumusan masalah yang menjadi pokok penelitian.



---

<sup>16</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum* (PT. Rineka Cipta : Jakarta, 2010) hlm. 66.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pemerintahan Daerah**

##### **1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, memberikan definisi terkait pemerintah daerah yang berbunyi :

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. “

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>17</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, negara juga mengakui dan menghormati keragaman daerah terutama kekhususan adat dan kehidupan beragama yang ada pada suatu daerah tertentu, hal ini sudah merupakan kodrat

---

<sup>17</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Jakarta : Sinar Grafika, 2016) hlm. 2.

Indonesia yang berdiri atas berbagai suku, budaya, dan agama. Negara menghargai perbedaan yang ada dalam masyarakat dan bahkan beberapa daerah tertentu diberikah keistimewaan dan kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, selagi masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan selagi tetap ada dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang diatur dalam undang-undang.

Penyelenggara pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota.<sup>18</sup>

Kekuasaan dan wewenang pemerintah daerah sebenarnya adalah pelimpahan dari pemerintah pusat kepada daerah. Jadi, apabila dilihat dari segi pemerintah pusat, pemerintah daerah otonom adalah organ pemerintah pusat. Akan tetapi, apabila dilihat dari segi pemerintah daerah, pemerintah daerah adalah daerah otonom.<sup>19</sup> Dalam penyelenggaraan kekuasaan legislatif di daerah, dewan perwakilan rakyat daerah mempunyai fungsi dalam hal pembentukan perda, anggaran, dan pengawasan.

## **2. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

- a. Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, memberikan garis besar bahwa penyelenggara pemerintah daerah

---

<sup>18</sup> C.S.T Kansil, Christine S.T Kansil, *Pemerintahan Daerah Di indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008) hlm. 55.

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm.12.

dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas :

- b. Kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijaksanaan penyelenggara negara.
- c. Tertib penyelenggara negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- d. Kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- e. Keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggara negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- f. Proporsionalitas, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- g. Profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- i. Efisiensi, adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- j. Efektivitas, adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- k. Keadilan, adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

### 3. Otonomi Daerah

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI. Berdasarkan rumusan tersebut, dalam daerah otonom terdapat unsur-unsur yaitu ; unsur batas wilayah, unsur pemerintahan, unsur masyarakat.<sup>20</sup> untuk melaksanakan otonomi

---

<sup>20</sup> Siswanto Sunarno., *Op.cit.*, hlm 6.

seluas-luasnya itu semua urusan diserahkan kepada daerah, berikut semua aparatur dan keuangannya, kecuali hal-hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan undang-undang. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah diatur kembali sedemikian rupa, hingga pelaksanaan otonomi seluas-luasnya dapat terselenggara secara sehat.<sup>21</sup>

Dalam klasifikasi urusan pemerintahan, terdapat urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah pusat, yang menurut Pasal 10 angka (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah meliputi : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama. Diluar dari 6 urusan pemerintahan absolut tersebut, pemerintah daerah dapat berdasarkan urusan pemerintahan konkuren yang mana pemerintahan daerah dapat melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi dengan seluas-luasnya demi kemajuan daerah.

Setiap kepala daerah yang memimpin organisasi pemerintahan daerah perlu memahami bahwa otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan suatu instrumen administrasi/manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan demokrasi.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> C.S.T Kansil, Christine S.T Kansil, *Op.cit.* hlm. 52.

<sup>22</sup> J Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah* (Jakarta : Sinar Grafika, 2010) hlm. 16.

#### 4. Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Kepegawaian

H.D Stout mengatakan bahwa wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Lebih lanjut, H.D. Stout, dengan menyitir pendapat Goorden, mengatakan bahwa wewenang adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik. Menurut F.P.C.L Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara.<sup>23</sup>

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatgheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Indrohanto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup>

Menurut Pasal 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, setiap keputusan dan/atau tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang

---

<sup>23</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 98-99.

<sup>24</sup> *Ibid.* hlm. 101.

wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Semua pegawai, baik pegawai negeri maupun pegawai daerah yang diperbantukan atau dipekerjakan kepada sesuatu daerah berada di bawah pimpinan kepala daerah yang bersangkutan.<sup>25</sup> Pada dasarnya wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai negeri sipil dilaksanakan oleh Presiden. Namun untuk melaksanakan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai negeri sipil Presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian pusat dan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian daerah.

## **B. Aparatur Sipil Negara**

### **1. Pegawai Aparatur Sipil Negara**

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, aparatur sipil negara atau yang disingkat ASN terdiri atas pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Kemudian pada Pasal 1 angka (2) memberikan definisi terkait aparatur sipil negara yang mana berbunyi “Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”.

Walaupun sama-sama berstatus sebagai aparatur sipil negara, tetapi terdapat perbedaan antara pegawai negeri sipil dengan pegawai pemerintah dengan

---

<sup>25</sup> Victor M. Situmorang, Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah* (Jakarta : Sinar Grafika. 1994) hlm. 195.

perjanjian kerja. Menurut Pasal 1 angka (3) UU No. 5 Tahun 2014, pegawai negeri sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sedangkan menurut Pasal 1 angka (4) UU No. 5 Tahun 2014, pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Perbedaan yang paling mendasar antara keduanya adalah terkait status, pegawai negeri sipil merupakan pegawai tetap sedangkan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja merupakan pegawai yang bekerja dengan perjanjian kerja yang hanya bekerja dalam jangka waktu tertentu saja. Kemudian juga antara keduanya terdapat perbedaan hak.

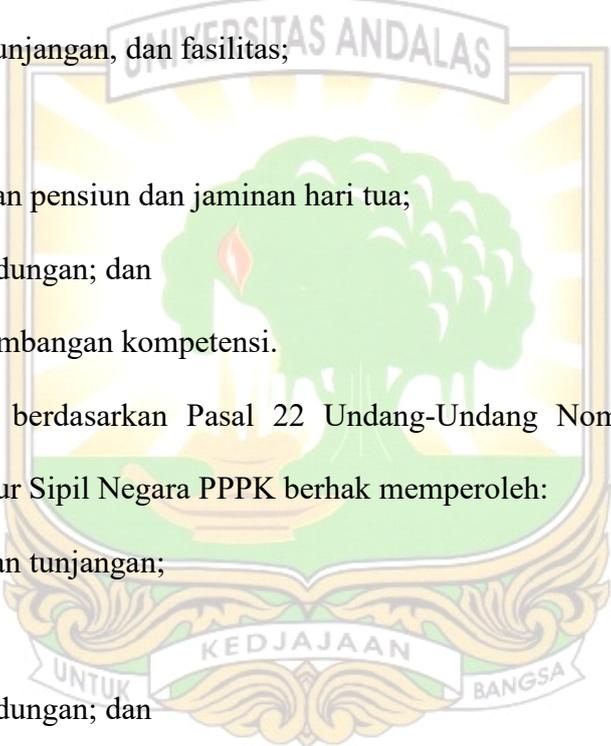
Dalam manajemen pegawai aparatur sipil negara, digunakan sistem merit. Menurut Pasal 1 Angka (22) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Sistem merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, manajemen PNS meliputi ; Penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan.

Sedangkan manajemen pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2018. Manajemen PPPK meliputi; penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan kerja, dan perlindungan.

## **2. Hak dan Kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara**

Berdasarkan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, PNS berhak memperoleh:

- 
- a) gaji, tunjangan, dan fasilitas;
  - b) cuti;
  - c) jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
  - d) perlindungan; dan
  - e) pengembangan kompetensi.

Kemudian berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara PPPK berhak memperoleh:

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

Kewajiban pegawai aparatur sipil negara terdapat pada Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pegawai ASN wajib:

- a) setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;

- b) menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c) melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d) menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e) melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f) menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g) menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h) bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **3. Kelembagaan Aparatur Sipil Negara**

Presiden dalam hal pengambilan kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen ASN, menurut Pasal 25 angka (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada :

- a) Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara, berkaitan dengan kewenangan perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan ASN;
- b) KASN, berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN untuk menjamin perwujudan sistem merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN;

c) LAN, berkaitan dengan kewenangan penelitian, pengkajian kebijakan manajemen ASN, pembinaan, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN; dan

d) BKN, berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan Manajemen ASN, pengawasan dan pengendalian pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria manajemen ASN.

## C. Tenaga Honorer

### 1. Pengertian

Dalam penjelasan pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, memberikan definisi bahwa :

“Yang dimaksud dengan pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri.”

Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, juga memberikan definisi tenaga honorer. Yang mana menerangkan bahwa :

“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 negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.”

Pegawai tidak tetap (PTT) non APBN dan APBD adalah pegawai tidak tetap yang diangkat oleh pejabat pembuat komitmen seperti halnya kepala dinas, kepala badan, kepala sekolah maupun kepala instansi pemerintah lainnya, yang sumber gajinya berasal dari kemampuan anggaran masing-masing organisasi yang mengangkatnya, seperti halnya guru, maupun tenaga kebersihan dan keamanan kantor.<sup>26</sup>

Dapat disimpulkan bahwa tenaga honorer adalah pegawai yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau kepala instansi pada suatu instansi pemerintahan atas adanya kekosongan atau kebutuhan untuk melaksanakan tugas instansi di bidang tertentu seperti teknis profesional dan administrasi yang mana gajinya dapat berasal dari dua sumber yaitu APBN/APBD atau dapat juga berasal dari keuangan instansi pemerintah yang mengangkat tenaga honorer itu sendiri, serta tenaga honorer bukanlah merupakan pegawai negeri sipil.

## **2. Pengangkatan Tenaga Honorer**

Regulasi kelembagaan perangkat daerah dalam rangka mendekatkan pelayanan kepada masyarakat membawa konsekuensi terhadap adanya pengembangan kelembagaan organisasi perangkat daerah dan banyaknya jabatan fungsional umum yang lowong serta tidak dapat diisi oleh PNS berdasarkan kualifikasi pendidikan yang sesuai dengan jabatan yang dibutuhkan.<sup>27</sup> Atas adanya kekosongan jabatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, maka kemudian dibukalah kesempatan untuk merekrut pegawai untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Pegawai ini kemudian dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian disebut dengan pegawai tidak tetap atau saat ini dikenal sebagai tenaga honorer. Pengangkatan

---

<sup>26</sup> Baiq. Sriastuti, "Kedudukan Tenaga Honorer Berdasarkan Undang-Undang N0.5 Tahun 2014". *Jurnal IUS. Vol. V No. 2*, Agustus 2017, hlm, 284-294.

<sup>27</sup> *Ibid.*

tenaga honorer oleh pejabat pembina kepegawaian atau kepala instansi dilakukan dengan cara penetapan melalui surat keputusan atau bisa juga melalui perjanjian kerja.

### 3. Klasifikasi

Surat Edaran MENPAN No. 5 Tahun 2010 Tentang Pendataan Tenaga Honorer Yang Bekerja Di Lingkungan Instansi Pemerintah, mengklasifikasikan tenaga honorer kedalam dua kategori yaitu :

#### 1) Kategori I

Tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai oleh anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), dengan kriteria :

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

#### 2) Kategori II

Tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), dengan kriteria :

- a. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
- b. Bekerja di instansi pemerintah;
- c. Masa kerja minimal 1 (satu) tahun pada 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus;

d. Berusia sekurang-kurangnya 19 tahun dan tidak boleh lebih dari 46 tahun per 1 Januari 2006.

#### **4. Perlindungan Hukum Tenaga Honorer**

Perlindungan hukum merupakan suatu pemberian jaminan atau kepastian bahwa seseorang akan mendapatkan apa yang telah menjadi hak dan kewajibannya, sehingga yang bersangkutan merasa aman. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.<sup>28</sup>

Perlindungan hukum preventif adalah bentuk perlindungan hukum dimana rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitive, sedangkan perlindungan hukum represif adalah bentuk perlindungan hukum dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa.<sup>29</sup>

Jika dikaitkan dengan tenaga honorer, maka dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum tenaga honorer berarti tempat dimana tenaga honorer sebagai subjek hukum dapat berlindung dan segala perbuatannya dapat dilindungi agar hak dan kewajibannya dapat terpenuhi dengan baik, serta hukum juga berperan sebagai alat yang melindungi tenaga honorer tersebut dari kesewenang-wenangan pihak manapun.

---

<sup>28</sup> Philips M.Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Bina Ilmu : Surabaya, 1986) hlm 2.

<sup>29</sup> *Ibid*

Perlindungan tenaga kerja dibagi menjadi tiga macam, yaitu :<sup>30</sup>

1. Perlindungan secara ekonomis, yaitu perlindungan pekerja dalam bentuk penghasilan yang cukup, termasuk bila tenaga kerja tidak bekerja diluar kehendaknya.
2. Perlindungan sosial, yaitu perlindungan tenaga kerja dalam bentuk jaminan kesehatan kerja dan kebebasan berserikat dan perlindungan hak untuk berorganisasi.
3. Perlindungan teknis, yaitu perlindungan tenaga kerja dalam bentuk keamanan dan keselamatan kerja.

#### **D. Tinjauan Tentang Kabupaten Sarolangun**

##### **1. Sejarah**

Kabupaten Sarolangun merupakan bagian dari Provinsi Jambi, yang mana ditetapkan sebagai kabupaten berdasarkan Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 atas pemekaran dari wilayah Kabupaten Tingkat II Sarolangun Bangko. Selanjutnya diperkuat dengan Keputusan DPRD Provinsi Jambi Nomor: 2/DPRD/99 Tentang Pemekaran Kabupaten di Provinsi Jambi menjadi 9 Kabupaten dan 1 Kota. Atas dasar kebijakan tersebut, maka pada tanggal 12 Oktober 1999 Kabupaten Sarolangun resmi menjadi daerah otonom dengan Bupati Pertama 1999-2001 adalah H. Muhammad Madel. Pada awal berdirinya Kabupaten Sarolangun terdiri dari 6 Kecamatan, 107 Desa, 4 Kelurahan, dan 2 Desa Unit Pemukiman Transmigrasi dan saat ini sudah menjadi 10 Kecamatan, 9 Kelurahan, dan 149 Desa.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Abdul Khakim, *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia* (PT. Citra Aditya Bakti : Bandung, 2014) hlm 102.

<sup>31</sup> <http://www.sarolangunkab.go.id/v3/index.php/pemerintahan/sejarah> diakses pada tanggal 4 September 2020, Pukul 8.00 WIB.

## 2. Letak Geografis

Secara Geografis wilayah Kabupaten Sarolangun terletak pada posisi 102° 03'39" sampai 103° 13'17" BT dan antara 01° 53'39" LS sampai 02° 46'24" LS (Meridian Greenwich), dengan batas administrasi wilayah Kabupaten Sarolangun berbatasan dengan Kabupaten Batanghari Provinsi Jambi, Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi, Kabupaten Musi Rawas Utara Provinsi Sumatera Selatan. Secara administrasi, Kabupaten Sarolangun terbagi menjadi 10 Kecamatan yaitu Batang asai, Cermin nan gedang, Singkut, Bathin VIII, Air hitam, Limun, Pelawan, Sarolangun, Pauh, dan Mandiangin.<sup>32</sup>

## 3. Unsur-Unsur Daerah

Perangkat daerah Kabupaten Sarolangun terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.. perangkat daerah yang membidangi terkait kepegawaian di Kabupaten Sarolangun adalah Badan Kepegawaian Pengembangan dan Pelatihan Daerah Kabupaten Sarolangun atau disingkat BKP2D.

---

<sup>32</sup> <https://sarolangunkab.go.id/utama/statis-11-geografis-sarolangun.html> diakses pada tanggal 4 September 2020, Pukul 8.30 WIB.

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Kedudukan tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara**

##### **1. Kedudukan Tenaga Honorer di Kantor Badan Kepegawaian Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Sarolangun**

Dalam penelitian ini, peneliti menjadikan kantor Badan Kepegawaian Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Sarolangun sebagai lokasi penelitian untuk mendapatkan data-data dan informasi terkait tenaga honorer. Pada dasarnya semua tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun mengacu kepada satu regulasi yang sama, hanya manajemennya saja yang dilakukan secara mandiri di masing-masing organisasi perangkat daerah. Kantor BKPSDM ini dijadikan sebagai sampel untuk mendapatkan data-data beserta informasi yang dibutuhkan untuk mendapatkan gambaran secara umum dari tenaga honorer yang ada di Kabupaten Sarolangun.

Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, memberikan definisi tenaga honorer yang menerangkan bahwa “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 negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah”. Ketentuan yang mengatur tentang pegawai negeri diatur didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Pada Pasal 1 angka (1) dikatakan bahwa yang disebut

dengan aparatur sipil negara atau disingkat dengan ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja. Dengan demikian, keberadaan undang-undang aparatur sipil negara ini mempengaruhi kedudukan dan perlindungan hukum dari tenaga honorer, karena undang-undang ini sama sekali tidak mengatur tentang tenaga honorer yang kemudian menjadikan tenaga honorer bukanlah bagian dari aparatur sipil negara, serta juga tidak ada ketentuan yang menjamin nasib dari tenaga honorer kedepannya didalam undang-undang tersebut. Namun dalam praktiknya, tenaga honorer yang masih bekerja memiliki kesempatan untuk mengikuti seleksi untuk menjadi pegawai negeri sipil atau pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja.

Jika kembali ditelusuri peraturan lain yang terkait dengan tenaga honorer ini, maka akan ditemukan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Pada Pasal 8 dikatakan bahwa “Sejak ditetapkan Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”. Namun dalam praktiknya keberadaan tenaga honorer ini masih ada dan masih terus dipekerjakan.

Regulasi yang menjadi payung hukum bagi tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun, diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 77 Tahun 2018 tentang Pedoman Umum Pembinaan Tenaga Kontrak Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sarolangun. Istilah yang digunakan untuk menyebut tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun adalah tenaga kontrak daerah, namun perbedaan istilah ini tidak menjadikan tenaga kontrak daerah berbeda dengan tenaga honorer karena jika melihat penjelasan atas PP No.48 Tahun 2005, dijelaskan bahwa “Tenaga

honorar atau yang sejenis yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah ini termasuk guru bantu, guru honorar, guru wiyata bhakti, pegawai honorar, pegawai kontrak, pegawai tidak tetap, dan lain-lain yang sejenis dengan itu.”. Kemudian jika melihat pengertian tenaga kontrak daerah yang dijelaskan dalam Perbup No.77 Tahun 2018, Pasal 1 angka (13) mendefinisikan bahwa “Tenaga kontrak daerah adalah pegawai tidak tetap yang diangkat oleh bupati untuk jangka waktu tertentu untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan dalam rangka pemenuhan kebutuhan sumber daya manusia yang tidak terpenuhi oleh pegawai negeri sipil sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah yang penghasilannya dibebankan pada APBD”. Maka dari itu tenaga kontrak daerah yang dalam Perbup No.77 Tahun 2018 disebut juga dengan pegawai tidak tetap masuk kedalam kategori tenaga honorar karena penjelasan atas PP No.48 Tahun 2005 menjelaskan bahwa pegawai tidak tetap dan pegawai kontrak masuk kedalam kategori tenaga honorar yang pengangkatannya dilarang untuk dilakukan, baik itu oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dilingkungan instansi pemerintahan.

Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi.<sup>33</sup> Pengangkatan tenaga kontrak daerah ini menjadi dilema karena dibenarkan oleh Perbup No.77 Tahun 2018, tetapi dilarang oleh Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005. Hal ini bertentangan dengan

---

<sup>33</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Kansius : Yogyakarta, 2007) hlm. 41.

hierarki peraturan perundang-undangan yang menghendaki bahwa aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, begitu pula seperti yang dikemukakan Hans Kelsen bahwa norma yang lebih rendah harusnya berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, yang dalam hal ini regulasi yang membenarkan pengangkatan tenaga kontrak daerah melalui peraturan bupati sebenarnya sudah dilarang oleh peraturan pemerintah.

Disisi lain, penulis juga akan mengkaji pengangkatan tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun ini dari sisi kewenangan diskresi yang dimiliki oleh pejabat pembina kepegawaian dan juga kepala instansi, yang mana di Kabupaten Sarolangun dilakukan karena kurangnya tenaga kerja untuk melakukan tugas tertentu di instansi pemerintahan daerah sehingga diangkatlah tenaga kontrak daerah, salah satunya di Kantor BKPSDM.

Untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja khususnya di lingkungan Kantor BKPSDM, dilakukan analisis terkait beban kerja secara internal. Setelah dihitung secara keseluruhan terdapat kekurangan tenaga untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka kemudian dibutuhkan tenaga administrasi untuk membantu pelaksanaan kegiatan di Kantor BKPSDM. Kemudian kepala instansi mengambil keputusan untuk mempekerjakan tenaga kontrak daerah dengan mekanisme kontrak yang setiap tahun bisa diperpanjang.<sup>34</sup>

Pejabat pembina kepegawaian dalam hal ini Bupati Sarolangun mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 77 Tahun 2018 sebagai landasan hukum untuk dibenarkannya pengangkatan tenaga honorer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Sarolangun untuk menjawab permasalahan kekurangan tenaga kerja yang terjadi di lapangan. Kewenangan ini dilakukan

---

<sup>34</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Erri Hari Wibawa, S.Hut., M.Sc., M.Eng. Sebagai Kepala Bidang Informasi, Pengadaan, Kesejahteraan, dan Lembaga Profesi ASN Kantor BKPSDM, Pada Tanggal 18 Desember 2020 , Pukul 10.00 WIB.

sebagai hak pejabat pembina kepegawaian yaitu dalam bentuk diskresi, begitu pula dengan kepala instansi yang mengambil keputusan untuk mengangkat tenaga honorer ini, salah satunya Kantor BKPSDM.<sup>35</sup>

Pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan definisi diskresi yaitu “Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.”.

Menurut Pasal 22 angka (2), setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk:

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; dan
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna

kemanfaatan dan kepentingan umum.

Kemudian menurut Pasal 24, pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat:

- a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;

---

<sup>35</sup> *Ibid*

- e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan iktikad baik.

Menurut 10 angka (1) Asas-asas umum pemerintahan yang baik meliputi

asas:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

Pengambilan keputusan berupa regulasi terkait tenaga honorer dalam peraturan bupati ini jika dikaji lebih lanjut dapat bertentangan dengan tujuan dan persyaratan dari diskresi itu sendiri. Salah satu tujuan diskresi adalah adanya kekosongan hukum, kemudian salah satu persyaratan diskresi adalah tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal pengangkatan tenaga honorer ini sebenarnya sudah dilarang oleh PP No.48 Tahun 2005, sehingga tidak dapat dikatakan bahwa telah terjadi kekosongan hukum dan dengan demikian juga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Tetapi memang hal ini memenuhi tujuan pengambilan diskresi yang lain yaitu untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan., sehingga ini kemudian menjadi dilema tersendiri. Secara regulasi sebenarnya peraturan bupati tersebut bertentangan dengan peraturan pemerintah yang sebelumnya sudah melarang pengangkatan tenaga honorer, namun kenyataan dilapangan memang

menghendaki hadirnya tenaga honorer ini untuk dapat membantu pekerjaan yang ada di berbagai instansi dikarenakan kurangnya pegawai negeri sipil. Begitu pula kemudian jika dikaitkan dengan regulasi yang mengatur tentang aparatur sipil negara. Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sama sekali tidak ada ketentuan yang mengatur tentang tenaga honorer. Sehingga kemudian tenaga honorer bukanlah merupakan bagian dari aparatur sipil negara dan keberadaannya tidak diakui.

Selain dari beberapa aspek yang sudah dibahas diatas, pengangkatan tenaga kontrak daerah ini juga merupakan perwujudan dari otonomi daerah di bidang kepegawaian. Pemerintah pusat melalui otonomi daerah yang diberikan kepada pemerintah daerah memang memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengelola daerah seluas-luasnya demi kemajuan daerah. Selain daripada urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, maka pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk mengelola daerahnya, termasuk di bidang kepegawaian. Namun kewenangan ini tetap tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Kewenangan tersebut, sebagaimana yang sudah dibahas diatas bertentangan dengan regulasi yang mengatur pengangkatan tenaga kontrak daerah dengan aturan yang lebih tinggi, kemudian juga penggunaan diskresi pejabat pembina kepegawaian yang juga bertentangan dengan undang-undang. Selain itu, penggajian tenaga kontrak daerah memang bersumber dari APBD, tetapi tetap saja pemerintah daerah wajib mengikuti regulasi yang sudah diatur oleh pusat sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya.

Kemudian juga, tidak ada jaminan bagi tenaga kontrak daerah untuk diangkat menjadi pegawai negeri sipil, hal ini dikarenakan PP No.48 Tahun 2005 hanya

menjamin bahwa mereka yang berhak untuk diangkat menjadi pegawai negeri sipil adalah mereka yang per tanggal 31 Desember 2005 sudah bekerja sebagai tenaga honorer minimal 1 tahun dan per 1 Januari 2006 berusia minimal 19 tahun dan maksimal 46 tahun. Namun hal itu tidak menutup kemungkinan bagi tenaga kontrak daerah untuk menjadi pegawai negeri sipil karena secara mandiri mereka bisa mengikuti seleksi calon pegawai negeri sipil.

Dalam hal praktiknya dilapangan seharusnya juga ada pandangan atau tindakan yang tegas dari instansi terkait yang bertugas mengawasi perihal kinerja dan juga perihal keuangan. Badan Pemeriksa Keuangan atau BPK sebagai lembaga tinggi negara yang setara dengan Pemerintah, harusnya mempersoalkan ini ketika melakukan audit atau pemeriksaan, karena perbuatan pemerintah daerah yang mengangkat tenaga kontrak daerah ini akan menimbulkan kewajiban daerah untuk mengeluarkan uang untuk menggaji tenaga kontrak daerah beserta akibat keuangan lainnya yang bersumber dari APBD. Selain BPK, Inspektorat Kabupaten Sarolangun sebagai lembaga pemerintah daerah yang lebih spesifik lagi memiliki kewenangan untuk mengawasi kegiatan pemerintah daerah yang bersumber dari APBD seharusnya juga turut ambil bagian.

Selain daripada Badan Pemeriksa Keuangan dan Inspektorat Kabupaten Sarolangun, terdapat Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan atau BPKP yang memiliki tugas pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional di internal pemerintah yang memiliki tanggung jawab kerja langsung kepada Presiden. Ketika BPKP melakukan pemeriksaan dan menemukan kejanggalan terkait tenaga kontrak daerah ini, maka BPKP dapat menyampaikannya kepada Presiden untuk selanjutnya Presiden melalui Kementrian Pendayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dapat

mengambil tindakan yang tegas. Tindakan diam dan membiarkan keberadaan tenaga kontrak daerah ini kemudian menimbulkan asumsi peneliti bahwa seolah-olah pemerintah membiarkan begitu saja hal ini terjadi.

Informasi yang penulis dapatkan ketika melakukan penelitian, pada kenyataannya salah satu lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan kinerja dan pengawasan keuangan yaitu BPK tidak mempermasalahkan keberadaan tenaga kontrak daerah ini beserta keuangan yang timbul atas keberadaannya, dengan dalih bahwa sudah ada dasar hukum yang mengakomodirnya berupa perbup, walaupun seperti yang sudah penulis bahas sebelumnya bahwa terdapat kelemahan atas perbup tersebut.

Pengangkatan tenaga kontrak daerah jika dikaji dari segi perjanjian kerja yang dibuat antara kepala kantor dengan tenaga kontrak daerah, maka akan melanggar atau tidak memenuhi persyaratan dari syarat sahnya perjanjian. Karena jika mengacu kepada Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat, yaitu :

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya.
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan.
- c. Suatu hal tertentu
- d. Suatu sebab yang halal.

Pengangkatan tenaga kontrak daerah yang didasarkan pada perjanjian kerja yang dibuat untuk masa kerja satu tahun dan dapat diperpanjang setelahnya, bertentangan dengan syarat sahnya perjanjian yang keempat yaitu suatu sebab yang halal. Pengangkatan tenaga kontrak daerah atau tenaga honorer ini bertentangan dengan Pasal 8 PP No. 48 Tahun 2005 yang sudah melarang pengangkatan tenaga honorer.

## **2. Pengangkatan Tenaga Honorer di Kantor Badan Kepegawaian Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Sarolangun**

Dalam hal pengangkatan Tenaga Honorer ini, peneliti membaginya kedalam tiga tahap agar lebih mudah untuk dipahami, yaitu meliputi tahap perencanaan,, tahap rekrutmen, dan tahap pelatihan.

### **a) Tahap Perencanaan**

Menurut Pasal 1 Angka (16) Peraturan Bupati Nomor 77 Tahun 2018, Pengangkatan tenaga kontrak daerah adalah serangkaian kegiatan yang dilaksanakan untuk mengangkat tenaga kontrak daerah guna pemenuhan kebutuhan dalam pelaksanaan tugas pada suatu organisasi/unit kerja yang disesuaikan dengan kebutuhan Pemerintah Kabupaten Sarolangun.

Mekanisme pengadaan tenaga kontrak daerah di Kabupaten Sarolangun sepenuhnya mengacu kepada Peraturan Bupati Nomor 77 Tahun 2018. Pengangkatan tenaga kontrak daerah di Kabupaten Sarolangun dilakukan secara mandiri di masing-masing instansi yang membutuhkan tenaga kerja tambahan. Pada Kantor BKPSDM sendiri, pengangkatan tenaga kontrak daerah dimulai dari penetapan kebutuhan instansi oleh kepala kantor yang dilakukan dengan menganalisis beban kerja yang setelah dihitung maka secara keseluruhan dibutuhkan tenaga administrasi untuk membantu pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kantor BKPSDM.<sup>36</sup>

Kemudian setelah ditetapkan berapa banyak kebutuhan kantor terhadap tenaga kontrak daerah ini, selanjutnya kepala kantor akan mengajukannya ke Bupati. Pada dasarnya segala macam bentuk permohonan untuk pergantian dan pengangkatan merupakan wewenang Bupati, Kepala Kantor BKPSDM tidak bisa

---

<sup>36</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Erri Hari Wibawa, S.Hut., M.Sc., M.Eng. Sebagai Kepala Bidang Informasi, Pengadaan, Kesejahteraan, dan Lembaga Profesi ASN Kantor BKPSDM, Pada Tanggal 18 Desember 2020 , Pukul 10.00 WIB.

semena-mena mengangkat atau memberhentikan tenaga kontrak daerah. Setelah jumlah tersebut disetujui maka kemudian akan dibuat pengumuman pada papan pengumuman yang ada di kantor BKPSDM serta juga pada website Kantor BKPSDM untuk memberitahukan bahwa akan diadakan rekrutmen tenaga kontrak daerah.<sup>37</sup>

Pengumuman bahwa akan diadakannya rekrutmen tenaga kontrak daerah ini menurut penulis belum maksimal karena hanya diumumkan melalui papan pengumuman yang ada di Kantor BKPSDM serta website Kantor BKPSDM yang kemudian mengakibatkan jangkauannya bersifat sempit. Jika dilakukan pengumuman dalam skala yang lebih luas lagi, maka Kantor BKPSDM akan mendapatkan lebih banyak calon tenaga kontrak daerah yang mendaftar sehingga kesempatan untuk mendapatkan tenaga kerja yang lebih berkualitas akan lebih besar.

#### b) Tahap Rekrutmen

Rekrutmen merupakan proses mencari, menemukan, dan menarik para pelamar untuk dipekerjakan dalam dan oleh suatu organisasi. Adapun maksud dari rekrutmen adalah untuk mendapatkan persediaan sebanyak mungkin calon-calon pelamar sehingga organisasi akan mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk melakukan pilihan terhadap calon pekerja yang dianggap memenuhi standar kualifikasi organisasi.<sup>38</sup>

Masyarakat yang berminat diperkenankan untuk mendaftar dengan ketentuan harus memenuhi persyaratan administratif maupun proses seleksi yang ditetapkan oleh kantor. Setelah ada yang mendaftar, maka kantor akan melakukan seleksi terhadap pendaftar untuk memenuhi kebutuhan kantor terhadap tambahan

---

<sup>37</sup> *Ibid*

<sup>38</sup> Agustinus Didik, Siswidiyanto, Stefanus Pani Rengu "Pengangkatan Tenaga Honorar Menjadi Pegawai Negeri Sipil di Era Otonomi Daerah" *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*. Vol .1, No.3, h.lm . 34-41.

pegawai ini yang kualifikasinya didasarkan pada kebutuhan kantor pada bidang tertentu yang dibutuhkan. Tahap selanjutnya adalah pembuatan perjanjian kerja antara kantor dengan calon tenaga kontrak daerah yang disertai hak dan kewajiban dari tenaga kontrak daerah selama bekerja, perjanjian tersebut dibuat untuk masa kerja satu tahun.<sup>39</sup>

Mekanisme perekrutan tenaga kontrak daerah ini sebenarnya tidak diatur secara eksplisit di dalam Peraturan Bupati Nomor 77 Tahun 2018. Seharusnya mekanisme perekrutan tenaga kontrak daerah ini sudah diatur secara lengkap dan terperinci agar terwujudnya kepastian hukum dan keseragaman dalam perekrutan tenaga kontrak daerah.

c) Tahap Pelatihan

Setelah diterima sebagai tenaga kontrak daerah, sebenarnya tidak ada pelatihan formal secara khusus yang diberikan, melainkan tenaga kontrak daerah akan belajar untuk melakukan tugasnya dengan sistem *learning by doing*. Maksudnya adalah mereka akan mempelajari segala hal yang berkaitan dengan organisasi kantor maupun tugasnya langsung ketika mereka bekerja dengan arahan atau instruksi yang diberikan oleh kepala bidang tempat dimana tenaga kontrak daerah ini ditempatkan. Alurnya adalah pada 3 bulan pertama tenaga kontrak daerah ini diberikan waktu untuk mengenal lingkungan organisasi secara internal dan nantinya diberikan arahan serta pembinaan terkait teknis pekerjaan serta akan di *rolling* di internal instansi, agar tenaga kontrak ini tau tupoksi masing-masing bidang. Kemudian akan dilakukan evaluasi untuk menentukan tenaga kontrak ini lebih cocok ditugaskan di bidang yang mana, apakah di bidang

---

<sup>39</sup> *Ibid*

sekretariat, bidang mutasi, bidang diklat yang didasarkan pada kebutuhan organisasi.<sup>40</sup>

Secara prinsip pelaksanaan disiplin tenaga kontrak daerah ini mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan manajemennya mengacu kepada Peraturan pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, yang berarti ketentuan mengenai disiplin kerja tenaga kontrak daerah ini dipersamakan dengan pegawai negeri sipil. Dalam melakukan pekerjaannya, tenaga kontrak daerah harus patuh pada peraturan yang ada di Kantor BKPSDM, mulai dari jam kerja, ketentuan dalam melaksanakan pekerjaan, serta tata cara berpakaian. Berbeda dengan pegawai negeri sipil yang memiliki golongan, bagi tenaga kontrak daerah ini sama sekali tidak ada golongan. Tenaga kontrak daerah ini dikualifikasikan berdasarkan spesifikasi atau kemampuan kerja di bidang apa yang dapat menunjang kebutuhan organisasi. Efektivitas dari tenaga kontrak ini sangat ditentukan oleh pimpinan di unit kerjanya masing-masing, misalkan ditugaskan di kasubag umum, fungsi dari kasubag umum ini harus memberikan pembinaan selama tenaga kontrak melakukan pekerjaannya dibidang tersebut.<sup>41</sup>

Pasal 3 Perbup Nomor 77 Tahun 2018, merincikan jenis pekerjaan apa saja yang dapat diisi oleh Tenaga Kontrak Daerah, yaitu meliputi :

- a. Penjaga
- b. Kebersihan
- c. Pemungut
- d. Pengemudi
- e. Satuan ketertiban(sattib)/ Polisi Pamong Praja (POL PP)
- f. Guru TK/RA

---

<sup>40</sup> *Ibid*

<sup>41</sup> *Ibid*

- g. Guru SD
- h. Guru SMP
- i. Guru Paud
- j. Operator Komputer
- k. Pembantu perawat
- l. Staf administrasi
- m. Perawat
- n. Bidan
- o. Penyuluh Keluarga Berencana
- p. Dokter
- q. Apoteker
- r. Ahli Gizi
- s. Dokter Hewan
- t. Penyuluh Pertanian, Perikanan, dan Peternakan
- u. Ahli Tambang, Gas, dan Minyak
- v. Penyuluh Keagamaan
- w. Juru Bicara/Penerjemah

Khusus di Kantor BKPSDM, jenis pekerjaan yang dilakukan oleh tenaga kontrak daerah adalah melakukan pekerjaan terkait dengan administrasi kepegawaian maupun juga operator komputer. Tugasnya meliputi melakukan pelayanan administrasi kepegawaian, mulai dari pelayanan surat-menyurat, pelayanan terkait kenaikan gaji, mutasi, cuti, pensiun, kediklatan, ataupun tugas lain selagi itu pelayanan administrasi kepegawaian. Namun di unit/kantor lain, bisa saja tenaga kontrak daerah ini melakukan pekerjaan di bidang penjaga keamanan atau satpam, bahkan juga tenaga kebersihan. Secara umum status mereka sama, yaitu sama-sama berstatus sebagai tenaga kontrak daerah, tetapi

bisa saja jenis pekerjaan yang dilakukan oleh mereka berbeda-beda di masing-masing instansi.<sup>42</sup>

Pada tahap pelatihan ini, sangat disayangkan sekali bahwa tidak ada pelatihan secara khusus yang diberikan kepada tenaga kontrak daerah di Kantor BKPSDM sebelum melakukan pekerjaan seperti yang diberikan kepada CPNS, melainkan hanya berdasarkan sistem *learning by doing*. Tetapi menurut penulis, hal ini tidak bermasalah selagi tenaga kontrak daerah tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik serta dapat memenuhi kebutuhan Kantor BKPSDM.

Pada tahun 2020 jumlah tenaga kontrak daerah di Kantor BKPSDM berjumlah 26 orang, yang diangkat melalui perjanjian kerja untuk jangka waktu kerja satu tahun. Apabila di tahun selanjutnya keberadaan tenaga kontrak daerah tersebut masih dibutuhkan, maka Kepala Kantor BKPSDM akan mengangkat kembali tenaga kontrak daerah tersebut dengan pertimbangan kebutuhan kantor terhadap tenaga kerja yang dibutuhkan serta berdasarkan kinerja tenaga kontrak daerah tersebut di tahun sebelumnya.

## **B. Jaminan perlindungan hukum terhadap tenaga honorer di Kabupaten Sarolangun**

Dalam menjalankan tugasnya, tenaga kontrak daerah di Kabupaten Sarolangun khususnya di Kantor BKPSDM selain memiliki kewajiban untuk menjalankan tugas, tentu mereka juga memiliki haknya sebagai pegawai. Hak-hak tersebut yang paling utama adalah berupa hak ekonomis berupa pemberian gaji yang diberikan sebagai imbalan bagi tenaga kontrak daerah yang telah menjalankan kewajiban mereka. Selain itu juga terdapat hak lain berupa

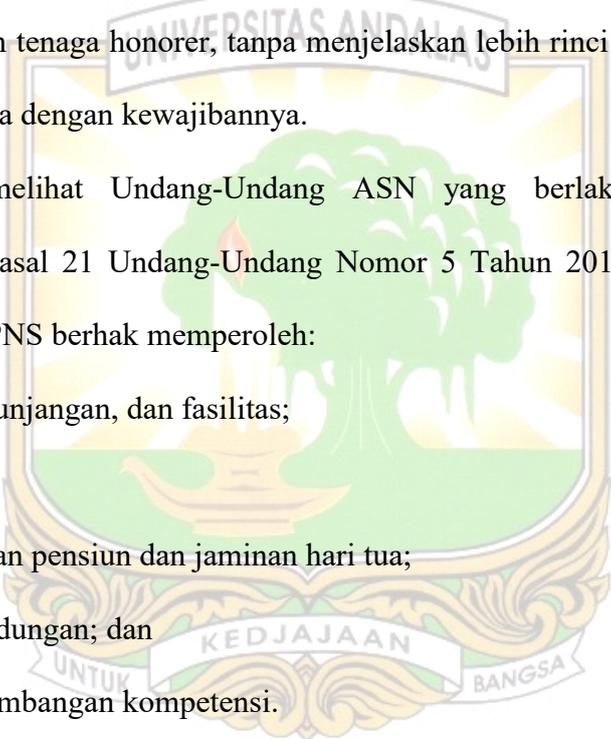
---

<sup>42</sup> *Ibid*

perlindungan hukum yang juga dapat menunjang pekerjaan tenaga kontrak daerah.

Jika menelusuri ketentuan yang menjadi dasar hukum dari tenaga honorer ini, maka aturan yang pertama kali membenarkan pengangkatan tenaga honorer ini adalah Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Tetapi dalam ketentuan tersebut hanya dikatakan saja bahwa pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap atau yang saat ini kita kenal dengan sebutan tenaga honorer, tanpa menjelaskan lebih rinci terutama dalam hal hak, begitu pula dengan kewajibannya.

Apabila melihat Undang-Undang ASN yang berlaku saat ini maka Berdasarkan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, PNS berhak memperoleh:

- 
- a. gaji, tunjangan, dan fasilitas;
  - b. cuti;
  - c. jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
  - d. perlindungan; dan
  - e. pengembangan kompetensi.

Kemudian berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, PPPK berhak memperoleh:

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

Namun tentu saja hak PNS dan PPPK tersebut tidak dapat disamakan dengan tenaga honorer karena tenaga honorer sendiri tidak termasuk kedalam kategori aparatur sipil negara. Peraturan Bupati Sarolangun Nomor 77 Tahun 2018 tentang Pedoman Umum Pembinaan Tenaga Kontrak Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sarolangun mengatur bahwa tenaga kontrak daerah memiliki dua hak yaitu berupa gaji dan cuti. Lebih lanjut lagi peneliti menelusuri aturan lanjutan terkait hak tenaga kontrak daerah yang tertuang dalam Perjanjian kerja yang dikutip dari Surat Perjanjian Kerja Nomor 800/316/BKPSDM/2020, maka berdasarkan Pasal 2 angka (2), tenaga kontrak daerah berhak atas :

- a. Pengangkatan sebagai tenaga kontrak daerah;
- b. Honorarium sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) perbulan;
- c. Cuti berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terkait dengan poin d di atas, tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai perlindungan hukum apa saja yang diberikan oleh pemerintah daerah dalam hal ini Kantor BKPSDM kepada tenaga kontrak daerah. Seharusnya perlindungan hukum yang diberikan kepada tenaga kontrak daerah tersebut dijelaskan lebih rinci, bisa itu dicantumkan dalam surat perjanjian kerja tersebut atau seharusnya juga sudah dijelaskan di Peraturan Bupati Nomor 77 Tahun 2018.

Sebagai gambaran, jika kembali melihat pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 92 angka (1) menerangkan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa:

- a. Jaminan kesehatan;
- b. Jaminan kecelakaan kerja;

- c. Jaminan kematian; dan
- d. Bantuan hukum

Disini penulis menjadikan buku Abdul Khakim sebagai tolak ukur lebih lanjut terkait perlindungan tenaga kerja yang dalam hal ini tenaga kontrak daerah di Kantor BKPSDM. Perlindungan tenaga kerja dibagi menjadi tiga macam, yaitu :<sup>43</sup>

1. Perlindungan secara ekonomis, yaitu perlindungan pekerja dalam bentuk penghasilan yang cukup, termasuk bila tenaga kerja tidak bekerja diluar kehendaknya.
2. Perlindungan sosial, yaitu perlindungan tenaga kerja dalam bentuk jaminan kesehatan kerja dan kebebasan berserikat dan perlindungan hak untuk berorganisasi.
3. Perlindungan teknis, yaitu perlindungan tenaga kerja dalam bentuk keamanan dan keselamatan kerja.

Perlindungan secara ekonomis berupa pemberian gaji/honor yang diberikan kepada tenaga kontrak daerah di Kantor BKPSDM Kabupaten Sarolangun memang sudah dipenuhi, tetapi nominal yang diberikan terbilang kecil yaitu satu juta rupiah. Penulis mengatakan nominal tersebut kecil karena upah minimum Provinsi Jambi tahun 2020 adalah senilai Rp.2.630.161.-<sup>44</sup>. Penetapan upah minimum provinsi tentu ditetapkan berdasarkan perhitungan kisaran biaya hidup yang dibutuhkan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Ketika gaji yang diperoleh tenaga kontrak daerah masih jauh dibawah upah

---

<sup>43</sup>Abdul Khakim, *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia* (PT. Citra Aditya Bakti : Bandung, 2014) hlm 102.

<sup>44</sup><https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/29/190500065/daftar-ump-34-provinsi-di-indonesia-dari-yang-terendah-hingga-tertinggi> diakses pada tanggal 29 Maret 2021, Pukul 12.20 WIB.

minimum provinsi, maka dikhawatirkan tenaga kontrak daerah ini tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.

Dalam hal perlindungan sosial, tenaga kontrak daerah di Kantor BKPSDM mendapatkan jaminan berupa pemberian BPJS Kesehatan yang langsung dibiayai oleh APBD. BPJS yang diberikan adalah kelas 3, tetapi jika tenaga kontrak daerah ingin menaikkan kelasnya maka dipersilahkan menambah biayanya menggunakan uang pribadi. Perlindungan sosial melalui pemberian BPJS kesehatan ini tentu saja merupakan sesuatu yang menguntungkan sekali bagi tenaga kontrak daerah mengingat gaji yang mereka terima terbilang kecil, sehingga jika tenaga kontrak daerah ini mengalami sakit maka sudah ada jaminan yang akan menanggung biaya berobatnya.

Terkait perlindungan teknis, dalam hal menjalankan tugasnya tenaga kontrak daerah memiliki kewajiban untuk menaati aturan-aturan kepegawaian yang dipersamakan dengan pegawai negeri sipil, walaupun hak yang diterima sangat jauh berbeda. Tetapi dalam hal perlindungan teknis ini, tenaga kontrak daerah mendapatkan perlindungan hukum berupa pemberian BPJS ketenagakerjaan, yang berguna untuk melindungi tenaga kontrak daerah ini apabila terjadi kecelakaan kerja ketika menjalankan tugas.

Perlindungan hukum yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada tenaga kontrak daerah yang ada di Kabupaten Sarolangun ini belum optimal, terutama dalam hal pemberian gaji karena masih jauh dibawah upah minimum provinsi. Namun pemberian perlindungan hukum berupa perlindungan sosial dan perlindungan teknis berupa pemberian BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan ini dapat diapresiasi karena memberikan manfaat yang sangat menguntungkan bagi tenaga kontrak daerah.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan apa yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka berikut ini akan disampaikan kesimpulan atas penelitian ini :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak mengatur dan tidak mengakui keberadaan tenaga honorer sebagai pegawai dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah maupun di pusat, kemudian juga semenjak tahun 2005 pemerintah sudah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 yang salah satu pasalnya melarang pengangkatan tenaga honorer untuk dipekerjakan. Namun dalam praktiknya dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya di Kantor BKPSDM Kabupaten Sarolangun, masih terdapat kekurangan tenaga kerja untuk menjalankan tugas pemerintahan yang tidak dapat dipenuhi oleh pegawai negeri sipil. Maka kemudian melalui Peraturan Bupati Nomor 77 Tahun 2018 diangkatlah tenaga honorer yang lebih dikenal dengan sebutan tenaga kontrak daerah. Peraturan Bupati ini bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi di atasnya yaitu PP No. 48 Tahun 2005 yang sudah melarang pengangkatan tenaga honorer. Pengangkatan tenaga kontrak daerah ini juga tidak dapat dikatakan sebagai sebuah diskresi karena tidak memenuhi persyaratan diskresi sebagaimana diatur didalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam hal pengangkatan tenaga kontrak daerah ini, pemerintah Kabupaten Sarolangun melalui Kantor BKPSDM memang kekurangan tenaga kerja untuk melaksanakan tugasnya, maka kemudian diangkatlah tenaga kontrak daerah ini. Tetapi tetap saja walaupun sudah diatur didalam peraturan bupati, regulasi ini bertentangan dengan peraturan yang lebih

Tinggi, yang dalam hal ini adalah peraturan pemerintah dan undang-undang. Kemudian juga tidak ada pandangan atau tindakan yang tegas dari instansi yang bertugas mengawasi perihal kinerja dan keuangan yaitu BPK, Inspektorat Kabupaten, BPKP, dan Kemenpan RB. Perjanjian kerja yang dibuat antara Kantor BKPSDM dan tenaga kontrak daerah juga tidak memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam KUHPer.

2. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tidak memberikann penjelasan secara rinci terkait hak tenaga honorer, begitu pula dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil. Dalam Peraturan Bupati Nomor 77 Tahun 2018 hanya disebutkan bahwa tenaga honorer berhak atas gaji dan cuti, perjanjian kerja yang menjadi dasar pengangkatan tenaga kontrak daerah menjelaskan bahwa perlindungan yang diberikan kepada tenaga kontrak daerah berupa hak untuk diangkat sebagai pegawai, hak atas gaji, cuti dan perlindungan hukum, tanpa menjelaskan lebih lanjut perlindungan hukum apa saja. Penulis kemudian menyimpulkan bahwa perlindungan hukum yang diberikan kepada tenaga kontrak daerah terdiri atas 3 hal, yang mana pendanaannya bersumber dari APBD. Perlindungan hukum tersebut terdiri atas pemberian gaji sebagai imbalan atas kerja yang telah dilakukan oleh tenaga kontrak daerah dalam membantu penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang kepegawaian di Kantor BKPSDM, kemudian juga diberikan perlindungan hukum sosial terkait kesehatan dalam bentuk BPJS kesehatan kelas 3, selanjutnya juga diberikan perlindungan hukum teknis dalam bentuk jaminan ketenagakerjaan dalam bentuk BPJS ketenagakerjaan.

## B. Saran

Atas hasil penelitian yang telah disampaikan diatas, maka berikut ini adalah beberapa saran yang penulis berikan, yaitu :

1. Pemerintah pusat melalui Kementerian Pendayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PANRB) harus mengambil tindakan yang tegas terhadap keberadaan tenaga honorer ini, baik itu berupa penghapusan secara total keberadaan tenaga honorer ataupun juga bisa pengakuan berupa pemberian status yang jelas kepada tenaga honorer melalui regulasi yang diatur ditingkat pusat.
2. Pemerintah Kabupaten Sarolangun harus mengkaji ulang Peraturan Bupati Nomor 77 Tahun 2018 yang mengatur tentang tenaga kontrak daerah, karena jauh sebelum peraturan bupati tersebut dibuat pengangkatan tenaga honorer sudah dilarang semenjak tahun 2005 melalui PP No.48 Tahun 2005 dan juga keberadaan tenaga honorer yang tidak diatur dalam UU No.5 Tahun 2014.
3. Pemerintah Kabupaten Sarolangun harus mengevaluasi ulang pemberian perlindungan hukum kepada tenaga kontrak daerah, terutama dalam hal perlindungan ekonomis berupa pemberian honor karena honor yang diberikan masih sangat jauh sekali dibawah upah minimum provinsi. Padahal aturan yang harus ditaati dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh tenaga kontrak daerah disamakan dengan pegawai negeri sipil.

## Daftar Kepustakaan

### A. Buku

- Abdul Khakim. 2014. *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada.
- Bambang Waluyo. 2008. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Burhan Ashshofa. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- C.S.T Kansil. dan Christine S.T Kansil. 2008. *Pemerintahan Daerah Di indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika.
- J Kaloh, 2010. *Kepemimpinan Kepala Daerah*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Maria Farida Indrati S. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta : Kansius.
- Miftah Thoha. 2014. *Manajemen Kepegawaian Sipil Di Indonesia*. Jakarta : Prenadamedia Group.
- Philips M.Hadjon. 1986. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya : Bina Ilmu.
- Philippus M. Hadjon. Dkk. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Ridwan HR. 2014. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Siswanto Sunarno. 2016. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Soeryono Soekanto. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.
- Sri Hartini Setiajeng Kadarsih. dan Tedi Sudrajat. 2014. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Victor M. Situmorang. dan Cormentyana Sitanggang. 1994. *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Zainuddin Ali. 2018. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika.

### B. Peraturan Perundang- Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja.

Surat Edaran MENPAN No. 5 Tahun 2010 Tentang Pendataan Tenaga Honorer Yang Bekerja Di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Peraturan Bupati Sarolangun Nomor 77 Tahun 2018 Pedoman Umum Pembinaan Tenaga Kontrak Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sarolangun.

### **C. Jurnal**

Baiq. Sriastuti, “Kedudukan Tenaga Honorer Berdasarkan Undang-Undang N0.5 Tahun 2014”. Jurnal IUS. Vol. V No. 2, Agustus 2017, hlm, 284-294.

Agustinus Didik, Siswidiyanto, Stefanus Pani Rengu “Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil di Era Otonomi Daerah” Jurnal Administrasi Publik (JAP). Vol .1, No.3, h.lm . 34-41.

### **D. Internet**

<http://www.sarolangunkab.go.id/v3/index.php/pemerintahan/sejarah> diakses pada tanggal 4 September 2020, Pukul 8.00 WIB.

<https://sarolangunkab.go.id/utama/statis-11-geografis-sarolangun.html> diakses pada tanggal 4 September 2020, Pukul 8.30 WIB.

<https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/29/190500065/daftar-ump-34-provinsi-di-indonesia-dari-yang-terendah-hingga-tertinggi> diakses pada tanggal 29 Maret 2021, Pukul 12.20 WIB.