

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di Indonesia, terdapat berbagai macam norma seperti norma adat, norma agama, norma moral dan norma hukum.¹ Dimana dari berbagai norma yang ada tersebut, norma hukum merupakan norma tertinggi yang dijadikan acuan atau patokan bagi norma lainnya. Norma hukum lahir dikarenakan negara Indonesia adalah negara hukum, yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945) yang berbunyi, “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”.²

Istilah negara hukum itu sendiri berasal dari bahasa Jerman, yaitu *rechtstaat* dan masuk ke dalam kepustakaan Indonesia melalui bahasa Belanda.³ Sehingga Indonesia menjadikan hukum sebagai landasan konstitusional yang menjadi aturan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan demikian UUD NRI Tahun 1945 adalah aturan hukum tertinggi yang keberadaannya dilandasi legitimasi kedaulatan rakyat dan negara hukum. Oleh karena itu UUD NRI Tahun 1945 dipandang sebagai bentuk kesepakatan bersama (*general agreement*) "seluruh rakyat Indonesia" yang memiliki kedaulatan.

Konsekuensi bahwa UUD NRI Tahun 1945 merupakan aturan tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang mengatur bagaimana kedaulatan

¹ Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Cetakan Ke-5. Yogyakarta: Kanisius. 1998. Hlm. 25.

² Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

³ Sibuea. Hotma P. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Erlangga. 2010. Hlm. 47.

rakyat akan dilaksanakan. Inilah yang secara teoritis disebut dengan Supremasi Konstitusi sebagai salah satu prinsip utama tegaknya negara hukum yang demokratis. Agar inisiatif cita-cita negara dapat tercapai, pelaksanaan aturan-aturan dasar konstitusi dalam praktek kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi, oleh karena itu konstitusi harus dikawal dengan pengertian agar selalu benar-benar dilaksanakan.⁴

Suatu Negara untuk mencapai tujuannya ada dukungan dari badan hukum beserta hak dan kewajiban. Untuk menjalankan hak dan kewajiban ini dilaksanakan oleh aparatur negara dan subjek hukum dari aparatur negara tersebut adalah Pegawai Negeri.⁵ Berkaitan dengan ini Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menciptakan lapangan pekerjaan guna mengurangi pengangguran. Lapangan kerja yang tersedia merupakan bagian kesatuan dari seluruh program Pembangunan sehingga terciptanya tujuan negara dengan baik.⁶

Pada dasarnya manusia berhak mempunyai pekerjaan karena bekerja merupakan wadah bagi warga negara untuk meningkatkan harkat, martabat dan harga diri serta demi kelangsungan kehidupan, seperti yang dinyatakan di dalam Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa, *“tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*.⁷ Dalam Pasal 28D UUD NRI Tahun 1945 juga menjelaskan mengenai Hak Asasi Manusia,

⁴ Usman, Atang Hermawan. “Kesadaran Hukum Masyarakat dan Pemerintah Sebagai Faktor tegaknya Negara Hukum Di Indonesia”. *Jurnal Wawasan Hukum*. Vol. 30, No. 1. 2014. Hlm. 22.

⁵ Muchsan. *Hukum Kepegawaian*. Jakarta : Bina Aksara. 1982. Hlm. 12.

⁶ Maimun. *Hukum Ketenagakerjaan*. Jakarta : PT.Pradnya Paramita. 2007. Hlm 43.

⁷ Lihat Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

bahwa:⁸

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

Disamping keberadaan Pegawai Negeri pada sistem kepegawaian di Indonesia, keberadaan Tenaga Kerja Honorer juga terlihat dan bertujuan untuk membantu kinerja Pegawai Negeri Sipil. Tidak dapat dipungkiri pada faktanya, banyak ditemukan instansi-instansi pemerintah daerah selama melakukan pelayanan publik sangat membutuhkan tambahan pegawai untuk meningkatkan pelayanan publik kepada Masyarakat, sehingga proses untuk pelayanan publik dapat berjalan dengan lancar dan bisa memuaskan Masyarakat dengan maksimal.

Pada mulanya status tenaga kerja honorer diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (selanjutnya disebut dengan UU tentang PPK), secara normatifnya termaktub dalam pasal 2 ayat (3) UU tentang PPK yang menyebutkan: *“Disamping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap”*.⁹ Maksud dari pegawai tidak tetap yakni 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, tetapi tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri.

⁸ Lihat Pasal 28D UUD NRI Tahun 1945.

⁹ Lihat Pasal 2 ayat (3) UU No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Istilah Tenaga Kerja Honorer secara konstitusi tidak hanya dikenal pada UU tentang PPK, namun juga untuk pertama kalinya dikenalkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (yang kemudian telah dilakukan perubahan) tepatnya pada Pasal 1 angka 1 yang menyebutkan: *“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”*.¹⁰

Merujuk pada ketentuan pasal sebagaimana yang telah disebutkan di atas, secara tidak langsung ketentuan tersebut memberikan perluasan lapangan pekerjaan disektor pendidikan, kesehatan dan instansi lainnya. Penggunaan Tenaga Kerja Honorer di Indonesia sendiri sesungguhnya bertujuan untuk mengisi kekosongan sekaligus membantu kinerja pejabat dilingkup kepegawaian. Perlu dipahami, bahwa status Tenaga Kerja Honorer sendiri tidak termasuk dalam bagian Aparatur Sipil Negara. Sehingga penggunaan tenaga kerja honorer sampai saat ini masih menjadi pertanyaan besar dikarenakan jasanya diperlukan oleh negara namun tidak memiliki tunjangan yang setara dengan ASN.

Keberlakuan UU PPK telah dicabut dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut dengan UU ASN). Menurut UU tentang ASN yang secara normatif diundangkan tahun 2014,

¹⁰ Lihat Pasal 1 angka 1 PP. No. 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Secara yuridis sejak UU tentang ASN berlaku seharusnya tenaga honorer sudah tidak ada lagi di dalam sistem kepegawaian. sekalipun secara fakta, tenaga honorer masih eksis di berbagai instansi, bahkan beberapa menempati posisi yang secara kompetensi diduduki oleh ASN.

Sejatinya sejak adanya UU tentang ASN ini berlaku dan dilengkapinya Peraturan Peraturan Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (selanjutnya disebut dengan PP No. 49 tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja)¹¹. Pada Praktiknya yang juga merujuk pada ketentuan tersebut, memberlakukan bahwa bagi Pegawai Non-PNS dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun dapat diangkat menjadi PPPK apabila memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi termasuk juga adanya seleksi administrasi dan seleksi kompetensi yang harus ditempuh terlebih dahulu.

Ketentuan tersebut secara tidak langsung menyebabkan ketidakjelasan dan tidak adanya kepastian status tenaga honorer, karena berdasarkan lamanya waktu kerja selama ini tidak menjamin bagi Tenaga Kerja Honorer dapat lolos menjadi PPPK, tanpa melalui tahapan seleksi. Disamping itu, dalam UU ASN hanya menyebutkan 2 (dua) kategori seperti pada Pasal 6, yaitu terdiri atas PNS dan

¹¹ Handini, wulan Pri, dan Risdiarto, Danang. *Op., Cit.*, Hlm. 504.

Pegawai Pemerintah Perjanjian Kerja (PPPK). Hingga terbitlah Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor: B/185/M.SM.02.03/2022 tanggal 31 Mei 2022 tentang Status Kepegawaian di Lingkungan Instansi Pusat dan Pemerintah Daerah tertanggal 31 Mei 2022.

Lahirnya Surat Edaran Kemenpan dan RB tersebut memberikan makna krusial karena menimbulkan pro dan kontra dikalangan masyarakat. Subtansi dari surat edaran tersebut sejatinya terdiri dari tiga hal, pertama ialah penghapusan TKH dalam lingkup kepegawaian di Indonesia, kedua ialah peralihan status TKH menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam memberikan fasilitas yang sama dengan ASN lainnya, ketiga ialah pemberian sanksi terhadap Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang melakukan recruitment pegawai non PNS atau yang disebut dengan TKH yang mana salah satu sanksi bagi PPK di pandang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana Pasal 67 huruf b Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Sanksi Hal inilah yang melatarbelakangi penulis untuk menganalisa politik hukum dan subtansi penghapusan TKH melalui surat edaran tersebut terhadap norma konstitusi dalam hal mendapatkan pekerjaan yang layak sebagaimana termaktub dalam Pasal 27 Ayat (2) UUD NRI 1945, dengan ini bahwa ada pengurangan lapangan pekerjaan dengan adanya penghapusan Tenaga Kerja Honorer (TKH).

Berdasarkan Latar Belakang Di Atas Penulis Tertarik Untuk Melakukan Penelitian Hukum Dengan Judul “**Analisis Status Kepegawaian Tenaga Kerja**

Honorer Terhadap Hak Dalam Memperoleh Pekerjaan Dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

1.2 Rumusan Masalah

Adapun beberapa rumusan masalah berdasarkan uraian latar belakang di atas yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan tenaga kerja honorer menurut perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana status kedudukan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 tentang Status Kepegawaian di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tertanggal 31 Mei 2022 terhadap pasal 27 (2) UUD NRI 1945?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penulisan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami pengaturan tenaga kerja honorer menurut perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan memahami substansi Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 tentang Status Kepegawaian di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tertanggal 31 Mei 2022 terhadap pasal 27 (2) UUD NRI 1945.

1.4 Manfaat Penelitian

Harapan penulisan terkait penelitian ini agar dapat mempermudah dan

memberikan manfaat bagi pembaca dalam menyelesaikan persoalan hukum yang berkaitan dengan judul penulis. Adapun manfaat penelitian yakni:

1. Manfaat teoritis

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang sangat mendasar mengenai peraturan-peraturan secara umum yang menghasilkan pengetahuan ilmu hukum untuk melakukan kajian lebih lanjut mengenai “Analisis Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor B/185/M.Sm.02.03/2022 Tentang Status Kepegawaian Di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Terhadap Hak Dalam Memperoleh Pekerjaan Dalam Pasal 27 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945”

2. Manfaat praktis

Dalam penelitian ini diharapkan memberikan suatu manfaat kepada penulis dan masyarakat, juga mampu menambah pemikiran tentang peraturan peraturan umum, serta memberikan pemahaman lebih kepada pembaca dan masyarakat.

1.5 Keaslian Penelitian

No.	Penelitian Sebelumnya	Judul Penelitian	Keaslian Penelitian	Korelasi dengan penelitian ini
1.	Menurut PP No. 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil, tenaga	Penghapusan status Tenaga Kerja Honorer	Kehadiran tenaga honorer sendiri dikarenakan masih kurangnya jumlah sumberdaya aparatur yaitu PNS di instansi pemerintahan	Peralihan Tenaga Kerja Honorer (TKH) menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)

	honoror adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintahan atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).		terutama di daerah-daerah. Tenaga honoror muncul untuk membantu jalannya birokrasi pelayanan publik di Tengah minimnya jumlah PNS yang ada	
2	Kesejahteraan dapat tersedia dengan adanya pekerjaan yang akan dapat menghasilkan imbalan yang berupa uang, seperti yang dinyatakan di dalam Pasal 27 Ayat (2) UUD NRI	Analisis perlindungan hukum terhadap Tenaga Kerja Honoror berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara	Perlindungan hukum terhadap tenaga honoror yang mana terjadi pada pengaturan hukum dan hak diterima oleh tenaga kerja honoror masih belum jelas menjadi dasar pengaturan	Penghapusan Tenaga Kerja Honoror sebagai bentuk Jaminan kepastian hukum

	1945 bahwa, “ <i>tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan</i> ”.		hukumnya apabila tenaga kerja honorer mengalami Permasalahan hukum pada saat melakukan pekerjaan, maka dasar apa agar tenaga honorer mendapatkan perlindungan hukum, pada UU ASN Tentang Aparatur Sipil Negara yang tidak menjelaskan mengenai Tenaga Kerja Honorer, yang mana pada Pasal 6 menyatakan Pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK sedangkan pada kenyataan Tenaga Honorer yang ada saat ini bukan merupakan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).	
--	--	--	---	--

1.6 Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu penelitian yang mempunyai obyek hukum, baik hukum sebagai suatu ilmu atau aturan-aturan yang sifatnya dogmatis maupun hukum yang berkaitan dengan perilaku dan kehidupan masyarakat. Penelitian

hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu.¹²

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan berusaha melakukan pendekatan melalui pembacaan utuh dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku atau yang diterapkan terhadap suatu permasalahan tertentu dengan perspektif ilmu hukum.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) ialah pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum dengan tipe normatif. Adapun pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk mengingat peraturan perundang-undangan yang baru maupun lama lebih mencerminkan kebutuhan dan situasi yang sedang berlangsung. “pendekatan undang-undang ini membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara undang-undang dan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dasar atau antara regulasi dengan undang-undang”.¹³ Jadi dalam pendekatan ini memfokuskan pada undang-undang dan peraturan-peraturan atau regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang ada.

¹² Efendi, Jonaedi. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta:Kencana. 2016. Hlm.16.

¹³ Marzuki, Peter Muhmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana. 2016. Hlm. 133

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

a. Sumber Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum primer atau bahan utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494);
3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
4. Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Kerja Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 122, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4561);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6037);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264);

8. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 tentang Jenis Jabatan Yang Dapat Diisi Oleh PPPK (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 65);
9. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor B/185/M.Sm.02.03/2022 Tentang Status Kepegawaian Di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah;
10. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 1197 Tahun 2021 tentang Jabatan Fungsional Yang dapat Diisi Oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

b. bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder sifatnya mendukung dan menunjang bahan hukum utama untuk memperkuat, mempertegas serta memperluas jangkauan penelitian agar semakin valid dan terpadu pembahasannya. Bahan hukum sekunder yang menjadi rujukan yakni berupa referensi buku, jurnal, internet, dan lain-lain.

16.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini memfokuskan pada peraturan perundangundangan yang bersifat normatif. Artinya, bahan hukum tersebut gabungan dan kumpulan peraturan yang memiliki keterkaitan dalam penelitian ini

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini lebih lanjut meninjau dari bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan terkumpul tersebut dianalisis untuk mendapatkan sebuah

konklusi untuk mengidentifikasi, menelaah, dan menemukan kesesuaian suatu pembuatan produk hukum baru dengan mengedepankan keberagaman dalam masyarakat.