

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KEDUDUKAN DAN
PERLINDUNGAN HUKUM PEGAWAI HONORER SETELAH
BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014
TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA**

Feri Ramaji
Mas Rara Dwi Retno Heryani
masrara@unik-kediri.ac.id

Faculty of Law
Kadiri University

ABSTRAK

Tenaga honorer merupakan pegawai tidak tetap yang bekerja di instansi pemerintah dalam rangka membantu Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugasnya. Namun setelah penerapan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mempengaruhi kedudukan dan perlindungan hukum bagi pegawai honorer sebab dalam ketentuan tersebut pegawai honorer dihapuskan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan dan perlindungan hukum bagi pegawai honorer setelah berlakunya undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif (Applied law research) yaitu penelitian hukum tentang pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kodifikasi, Undang-Undang atau kontrak) secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.

PENDAHULUAN

Pegawai negeri sebagai bagian dari aparatur negara mempunyai peranan amat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan Negara sebagaimana tertuang dalam pembukaan undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia. Keempat tujuan Negara ini hanya bisa dicapai dengan adanya pembangunan nasional yang dilakukan

dengan perencanaan yang matang, realistis, terarah dan terpadu, bertahap, bersungguh-sungguh, berdayaguna dan berhasilguna.¹

Pengaturan mengenai pegawai negeri sendiri pada awalnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian. Undang-Undang tersebut memberikan legitimasi atas kedudukan, peran dan fungsi pegawai negeri yang sangat strategis. Kedudukan pegawai negeri berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 merupakan unsur aparatur sipil negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Mengenai jenis pegawai negeri didasarkan pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, pegawai negeri dibagi menjadi: (1). Pegawai Negeri Sipil; (2). Anggota Tentara Nasional Indonesia dan (3). Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pegawai negeri yang menjalankan tugas pemerintah, baik di instansi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah saat ini jumlahnya tidak mencukupi untuk melaksanakan seluruh tugas-tugas pemerintahan, maka untuk menanggulangi kekurangan pegawai tersebut instansi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah mengadakan penerimaan tenaga honorer. Perekrutan terhadap tenaga honorer secara hukum memang diatur, tetapi masih bersifat terbatas, dan kewenangan perekrutan tersebut diberikan kepada pemerintah daerah atau pejabat lain yang ditunjuk, dimana berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap atau honorer.

Pegawai honorer 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 honorer tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri, penamaan pegawai honorer mempunyai arti sebagai pegawai di luar PNS dan pegawai lainnya (tenaga kerja). Penamaan pegawai honorer merupakan salah satu bentuk antisipasi pemerintah terhadap banyaknya kebutuhan pegawai, namun dibatasi oleh dana APBD dan APBN dalam penggajiannya.²

Pada dasarnya, kebijakan pengangkatan tenaga honorer diserahkan pada kebutuhan dari masing-masing instansi, namun sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, semua pejabat Pembina kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali

¹Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

² Sri Hartini dan SetiajengKadarsih, *Diktat Hukum Kepegawaian*, Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Sudirman, 2006, hlm. 26.

ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Akan tetapi, larangan itu diabaikan oleh Pejabat di lingkungan instansi pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dikarenakan kebutuhan akan tenaga honorer masih sangat tinggi. Hal ini terbukti dalam melakukan tugas-tugas pelayanan di berbagai instansi pemerintahan pada kenyataannya Sebagian besar masih banyak dilakukan dan dikerjakan oleh tenaga honorer yang mana mereka diangkat oleh masing-masing

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara merupakan salah satu peraturan yang menjadi titik tolak untuk berubahnya wajah birokrasi di Indonesia. Dimana dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pada pasal 1 angka 22 sistem manajemen kepegawaian berdasarkan sistem merit. “Sistem Merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latarbelakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan”. Akan tetapi dengan adanya Undang-undang ASN tidak ada lagi pegawai honorer atau pegawai tidak tetap, yang dikenal dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN adalah PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Selain itu dalam undang-undang ini tidak akan adalagi di atur PNS Pusat dan Daerah, yang ada hanya PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (selanjutnya disebut PPPK).³ Semuanya sama menjadi Aparatur Sipil Negara dan memiliki hak yang sama dalam pembinaan, pendidikan, pelatihan serta kesempatan yang sama dalam penjenjangan jabatan baik pusat maupun daerah. Di dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, dinyatakan bahwa Pegawai ASN adalah PNS dan 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. Di dalam Pasal 2 huruf a, Pasal 2 huruf j, Pasal 6, Pasal 61, Pasal 66 ayat (2) dan Pasal 137 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara hanya mengatur status PNS dan PPPK, namun tidak mengatur mengenai status tenaga honorer. Lebih lanjut dengan diberlakukannya pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja maka pemerintah daerah harus menghapus keberadaan tenaga honorer sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014.

Berdasarkan latarbelakang tersebut, dimana dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak mengatur keberadaan tenaga honorer dalam klasifikasi pegawai aparatur sipil negara menyebabkan kehilangan kepastian hukum dan menciptakan ketidakadilan bagi tenaga honorer, untuk itu penulis merasa tertarik melakukan analisis terhadap permasalahan tersebut yang dituangkan dalam

³Pasal 135 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

pembahasan tesis yang berjudul Tinjauan Yuridis Terhadap Kedudukan dan Perlindungan Hukum Pegawai Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian kepustakaan adalah bahan hukum yang dapat di peroleh dari buku-buku, karya ilmiah, ensiklopedia, internet, dokumen dan sumber sumber lain. Penelitian ini termasuk penelitian kepustakaan karena bahan hukum yang di gunakan lebih banyak bahan hukum sekunder. Dalam jenis penelitian ini penulis menggunakan cara mencari bahan hukum dari beberapa buku-buku, jurnal, dan tulisan lain sebagai referensi lainnya.⁴

Pendekatan penelitian yang akan digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif (*Applied law research*) yaitu penelitian hukum tentang pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kodifikasi, Undang-Undang atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Penerapan atau implementasi ketentuan hukum normatif (*in abstracto*) pada peristiwa tertentu dan hasil yang dicapai.⁵

PEMBAHASAN

Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN membagi jenis pegawai ASN yang terdiri dari PNS dan PPPK. Keberadaan pegawai honorer tidak diatur lagi dalam ketentuan tersebut, namun dalam Penjelasan Pasal 96 ayat (1) PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pegawai non-PNS dan non PPPK antara lain adalah pegawai yang saat ini dikenal dengan sebutan tenaga honorer atau sebutan lain. Oleh sebab itu tenaga honorer atau sebutan lain tidak dapat disamakan dengan PPPK. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan bahwa PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Adapun jabatan ASN menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 terdiri atas: a. Jabatan Administrasi; b. Jabatan Fungsional; dan c. Jabatan Pimpinan Tinggi.

Selanjutnya dalam ayat (2) dinyatakan bahwa selain jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri dapat menetapkan jabatan lain yang dapat di isi oleh PPPK. Menteri yang dimaksud adalah Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Jabatan lain tersebut bukan merupakan jabatan structural tetapi menjalankan fungsi manajemen pada instansi pemerintah (ayat (3)). Penetapan

⁴ Burhan Ashshoka, Metode Penelitian Hukum, Jakarta: Rineka Cipta, 2010, hlm. 96

⁵ Ibid., hlm. 98.

jabatan lain tersebut sangat dinantikan oleh pegawai honorer yang menduduki jabatan administrasi karena realita di lapangan masih banyak pegawai honorer yang bertugas bukan pada jabatan fungsional. Menurut Pasal 93 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Pasal 3 PP Nomor 49 Tahun 2018, manajemen PPPK meliputi: a. Penetapan kebutuhan; b. Pengadaan; c. Penilaian kinerja; d. Penggajian dan tunjangan; e. Pengembangan kompetensi; f. Pemberian penghargaan; g. Disiplin; h. Pemutusan hubungan perjanjian kerja; dan i. Perlindungan.

Penjelasan Umum PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK menyatakan bahwa untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, PPPK harus memiliki profesi dan manajemen PPPK yang berdasarkan pada sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, dan penempatan sejalan dengan tata Kelola pemerintahan yang baik. Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah berharap dapat memperoleh pegawai PPPK yang profesional berdasarkan pada sistem Merit melalui proses seleksi administrasi maupun seleksi kompetensi yang meliputi seleksi manajerial, teknis, maupun social kultural. Dengan demikian berdasarkan PP tersebut pegawai honorer tidak dapat secara otomatis diangkat sebagai Calon PPPK, namun untuk dapat diangkat sebagai Calon PPPK maka pegawai honorer tersebut harus memenuhi syarat dan lolos seleksi administrasi maupun seleksi kompetensi, yang pelaksanaannya mirip dengan pelaksanaan seleksi CPNS.

Setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PPPK untuk Jabatan Fungsional dengan usia paling rendah 20 (dua puluh) tahun dan paling tinggi 1 (satu) tahun sebelum batas usia tertentu pada jabatan yang akan dilamar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 16 huruf a PP Nomor 49 Tahun 2018). Hal tersebut memberikan kesempatan kepada pegawai honorer untuk melamar menjadi Calon PPPK. Apabila dinyatakan lolos seleksi maka akan ditetapkan sebagai Calon PPPK dengan Keputusan Pengangkatan oleh PPK setelah penandatanganan Perjanjian Kerja oleh Calon PPPK. Masa hubungan perjanjian kerja bagi PPPK paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja. Perpanjangan hubungan perjanjian kerjabagi PPPK yang menduduki JPT Utama dan JPT Madya tertentu paling lama 5 (lima) tahun.

Keberadaan PPPK sebagai ASN tidak samadenganpegawai honorer, karena selamaini pegawai honorer tidak memiliki jenjang karier dan tingkat kesejahteraan yang jelas, sedangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan PP Nomor 49 Tahun 2018 menjanjikan kejelasan jenjang karier dan kesejahteraan bagi PPPK. Menurut Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, PPPK berhak memperoleh: a. Gaji dan

tunjangan; b. Cuti; c. Perlindungan; dan d. Pengembangan kompetensi. Pasal 38 ayat (2) PP Nomor 49 Tahun 2018 menegaskan bahwa gaji dan tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi PNS. Hal tersebut memberikan kepastian peningkatan kesejahteraan bagi PPPK.

Keberadaan pegawai honorer di instansi pemerintah telah ada sejak lama. Sebelum adanya undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang ketentuan pokok kepegawaian, terdapat orang-orang yang bekerja untuk Negara, pemerintah dan masyarakat dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Sastra Djatmika dan Marsono menyebutkan golongan-golongan pekerja yang tidak termasuk pegawai negeri tersebut, yakni a) pejabat negara, b) pekerja, c) pegawai dengan ikatan dinas, d) pegawai dengan ikatan dinas untuk waktu terbatas, e) pegawai bulanan menurut pasal 20 ayat (2) PGPS – 1968, f) pegawai desa, g) pegawai perusahaan umum.⁶ Pegawai-pegawai honorer sebagaimana tersebut di atas dipekerjakan tidak secara tetap atau dalam jangka waktu tertentu baik secara harian, bulanan, atau beberapa tahun.

Setelah adanya perubahan undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian yaitu dengan di undangkannya undang-undang nomor 8 tahun 1999, terjadi penataan yang lebih jelas mengenai jenis dan kedudukan orang-orang yang bekerja di instansi pemerintah. Pasal 3 ayat (1) undang-undang tersebut menegaskan pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan dan pembangunan. Selain itu undang-undang ini sebagaimana disebut di pasal 2 ayat (3) memberikan wewenang kepada pejabat yang berwenang untuk dapat mengangkat pegawai tidak tetap yang kedudukannya bukan sebagai pegawai negeri. Dengan demikian, undang-undang ini menertibkan keberadaan pegawai-pegawai honorer yang telah ada sekaligus melegalkannya dalam bentuk pegawai tidak tetap.

Oleh karena tidak adanya pengaturan lebih lanjut mengenai pegawai honorer, yang terjadi adalah banyak pejabat yang berwenang mengangkat pegawai tidak tetap dengan menggunakan peraturan-peraturan yang dibuatnya sendiri dan mempekerjakan mereka bertahun-tahun secara honorer. Adanya kondisi tersebut mendorong pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil. Dengan peraturan pemerintah ini tenaga-tenaga honorer yang memiliki masa kerja satu tahun atau lebih sampai dengan 20 tahun atau lebih secara terus menerus diangkat menjadi calon pegawai negeri sipil.

⁶ Sastra Djatmiko, op. cit, hal. 15

Namun sejak keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 terdapat penjelasan mengenai tenaga honorer, dan ini pula yang menjadi implikasi banyaknya minat menjadi tenaga honorer.⁷ Adapun penjelasan tentang pengertian tenaga honorer terdapat dalam pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 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.

Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 dengan alasan untuk lebih memprioritaskan tenaga honorer menjadi CPNS. Hal ini berlanjut dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 yang berisi perubahan pertama dari Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 dan perubahan kedua dengan keluarnya Peraturan Pemerintah nomor 56 Tahun 2012. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tenaga honorer dibagi menjadi honorer kategori 1, honorer kategori 2 dan jabatan mendesak untuk menjadi CPNS.

Peraturan Pemerintah ini akan menjadi payung hukum dalam pengangkatan tenaga honorer kategori I atau yang disebut dengan honorer tertinggal atau tercecer secara adil dan transparan. Selain itu terbitnya Peraturan Pemerintah nomor 56 tahun 2012 ini bisa mengakhiri rezim honorer sehingga manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dapat ditata sesuai dengan Prinsip-Prinsip merit sistem dan tidak dijadikan komoditi politik dan ajang KKN yang mengakibatkan rendahnya kualitas birokrasi tanah air.

Selain mengatur honorer katagori I, dalam Peraturan Pemerintah nomor 56 tahun 2012 ini juga mengatur tentang honorer katagori II, yang sebenarnya antara keduanya hamper sama. Bedanya, katagori II ini dibiayai bukan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Mereka tidak dilakukan verifikasi, tetapi akan dilakukan tes sesame mereka. Akan ada penghargaan terhadap mereka yang memiliki masa kerja lebih lama. Dari hasil koordinasi Kementerian Keuangan dan DPR, alokasi anggaran untuk kategori II akan masuk APBN tahun 2013.

Terkait dengan perlindungan yang diberikan pemerintah kepada tenaga honorer menurut Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok – Pokok Kepegawaian belum menemui sebuah titik terang. Keberadaan honorer masih menimbulkan banyak problem karena pemerintah belum bisa memberikan jaminan kepada tenaga honorer untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil khususnya honorer kategori dua. Hal ini terjadi karena pemerintah khususnya pemerintah daerah masih banyak mengangkat tenaga honorer tanpa

⁷Diunduh dari <http://www.bimbingan.org/honorer-adalah.htm> pada tanggal 2 Desember 2020 pukul 10.32 WIB

memperhitungkan jumlah yang dibutuhkan oleh instansi pemerintah, padahal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 pemerintah dilarang mengangkat tenaga honorer. Hal ini sebagai dampak dari penyelenggaraan peraturan pemerintah yang dilakukan oleh pemerintah belum maksimal, sehingga masih terlihat banyaknya tenaga honorer yang statusnya tidak jelas.

Sehingga dalam implementasi peraturan pemerintah tersebut banyak ditemukan norma konflik, antara satu peraturan yang lebih rendah dengan peraturan yang lebih tinggi, maupun konflik norma secara horizontal antara pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam Undang – Undang atau antara satu Undang – Undang dengan Undang – Undang yang lain. Untuk mengatasi masalah tersebut menurut penulis dibutuhkanlah suatu teori yang disebut *stufenbau Theorie*.

Ajaran *Stufenbau Theorie* yang dikemukakan Hans Kelsen yang menganggap bahwa proses hukum digambarkan sebagai hierarki norma-norma. Validitas (kesalahan) dari setiap norma (terpisah dari norma dasar) bergantung pada norma yang lebih tinggi. Hans Kelsen mengungkapkan hukum mengatur pembentukannya sendiri karena satu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain. Norma hukum yang satu valid karena dibuat dengan cara ditentukan dengan norma hukum yang lain dan norma hukum yang lain ini menjadi validitas dari norma hukum yang dibuat pertama.

Dalam Negara hukum, setiap Tindakan harus berdasarkan atas hukum, karena dalam Negara terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau legalitas.⁸ Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau merubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya. Tindakan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum khususnya dalam hal menimbulkan kerugian kepada masyarakat dibutuhkan adanya suatu tanggungjawab oleh pemerintah.

Dari pemahaman terkait dapat disimpulkan walaupun banyak hal dalam Perjanjian Kerja yang dibuat bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tetapi atas dasar yang melekat dan dilindungi konstitusi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 27 ayat 2 UUD 1945 “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan” dan Pasal 33 ayat (1) yang menyatakan bahwa “perekonomian disusun sebagai usaha Bersama atas kekeluargaan”. Pelanggaran terhadap hak dasar yang dilindungi konstitusi merupakan pelanggaran Hak Asasi Manusia. Perlindungan terhadap tenaga kerja dimaksudkan untuk menjamin hak-hak dasar pekerja dan menjamin kesamaan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja dan

⁸Armansyah, Op.cit. hlm. 30.

keluarganya dengan tetap memperhatikan kepentingan instansi terkait dengan pegawai honor. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan bagi pekerja baik Perlindungan, Pengupahan, dan Kesejahteraan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Maka dari itu, dapat disimpulkan bahwa tidak ada kejelasan terhadap perlindungan hukum untuk pegawai honorer.

Di dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 itu sendiri hanya mengatur pembagian Aparatur Sipil Negara yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Hal ini menjadi polemic tersendiri bagi tenaga honorer yang nasibnya belum diangkat menjadi CPNS. Alih-alih menjadi Pegawai pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), tenaga honorer ini harus mengikuti seleksi untuk menjadi PPPK. PPPK itu sendiri berbeda dengan tenaga honorer sebab PPPK hanya sebagai pegawai kontrak dengan minimal kontrak satu tahun dan dapat diperpanjang kontrak kerjanya apabila kinerja dari PPPK itu sendiri baik. Hal ini bertolak belakang dengan undang-undang sebelumnya yang memberikan jalan bagi tenaga honorer untuk otomatis diangkat menjadi CPNS apabila telah cukup lama mengabdikan di sebuah instansi pemerintah.

Terkait untuk pengangkatan menjadi CPNS di dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 itu sendiri mengatur bahwa PPPK tidak dapat diangkat menjadi CPNS secara otomatis dan harus mengikuti seleksi seperti para pelamar umum. Hal ini berbeda dengan ketentuan sebelumnya yang memberikan hak bagi tenaga honorer untuk otomatis diangkat menjadi CPNS dengan minimal masa kerja satu tahun.

Namun Tindakan pemerintah untuk menerapkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) harus menunggu adanya sebuah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Sebab pemberian jabatan untuk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) harus menunggu sebuah Peraturan Presiden seperti tertuang dalam pasal 94 ayat 1 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Akan tetapi Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden belum ada hingga saat ini, sehingga membuat nasib para tenaga honorer menjadi semakin tidak jelas. Sebab di satu sisi pemerintah masih belum bisa menerapkan PPPK tanpa adanya sebuah Peraturan Presiden dan di sisi yang lain pemerintah harus menghapus keberadaan tenaga honorer sesuai dengan amanat Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Lebih lanjut perlindungan hukum atas Tindakan hukum pemerintah terhadap pegawai honorer pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu perlindungan hukum secara preventif dan perlindungan hukum secara represif. Pada perlindungan hukum preventif, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapat nya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitive artinya perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya

sengketa. Sedangkan perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi Tindakan pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak, karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

Perlindungan hukum secara preventif dilakukan dengan memastikan bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan dan keputusan yang dibuat oleh pemerintah tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Selain itu ketentuan dan pelaksanaan ketentuan tersebut tidak melanggar hak-hak dasar rakyat. Dimana dalam pasal 28D ayat (2) undang-undang dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Pasal ini menjadi dasar dari hak konstitusional seorang pekerja yaitu pekerja berhak untuk mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak. Dengan demikian, pekerja mempunyai hak atas imbalan yang sesuai dan adil serta tidak diperlakukan secara diskriminatif.

Hak-hak dasar pekerja lainnya sebagaimana terdapat dalam undang-undang nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan antara lain: hak memperoleh kesempatan kerja tanpa diskriminasi, hak mendapat pelatihan dan keterampilan, hak memilih pekerjaan, hak atas perlindungan upah, hak atas perlindungan dari tindakan PHK, hak membuat perjanjian, hak mogok, pembebasan dari kerja paksa atau wajib

Dari penjelasan di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa perlindungan hukum atas pegawai honorer belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan peraturan yang ada, dimana dalam hal ini masih terdapat beberapa hal yang melanggar hak-hak pekerja terutama hak untuk diperlakukan dan mendapat imbalan yang adil, dengan kata lain ada perbedaan dalam segi kesejahteraan antara pegawai negeri dengan pegawai honorer. Ketika hak-hak pegawai honorer belum sepenuhnya dijalankan maka pemerintah perlu mengoreksi tindakan-tindakannya dengan menyesuaikan dan memperbaiki kebijakan dan peraturan yang ada sehingga menjadi benar dan menjamin hak-hak pegawai honorer terpenuhi.

Peranan pegawai honorer sebagai aparatur Negara atau pelaksana dari birokrasi Negara tersebut menjadikan kedudukan pegawai honorer menjadi strategis dalam mencapai tujuan Negara. Menurut Eko prasodjo baik buruknya suatu birokrasi Negara sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian negaranya. Untuk itu perhatian terhadap pegawai honorer menjadi hal yang penting. Hal ini disebabkan kepegawaian Negara merupakan factor dinamis birokrasi yang memegang peranan penting dalam semua aspek pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintah.⁹

Kesimpulan

⁹EkoPrasodjo, *Reformasi Kepegawaian (Civil Service Reform) di Indonesia, Dalam Reformasi Birokrasi*, Jakarta: The Habibie Center, 2006, hal. 5.

Dengan demikian dari pemaparan di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa dengan berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 maupun berlakunya PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK Pasal 96 membuat kedudukan tenaga honorer hilang sepenuhnya karena pejabat berwenang manapun tidak diberikan diskresi untuk mengangkat tenaga honorer. Akan tetapi dalam Pasal 99 mengatur bahwa terhadap pegawai non-PNS (pegawai honorer/kontrak) yang telah bertugas, masih tetap melaksanakan tugas paling lama 5 (lima) tahun. Apabila telah berakhir masa penugasannya/kontraknya dan tenaganya masih dibutuhkan maka dapat diperpanjang penugasannya/kontraknya dan/atau diangkat Kembali dengan menetapkan surat keputusan pengangkatan kembali/perpanjangan perjanjian kontrak. Sedangkan apabila tenaganya tidak dibutuhkan karena akan/telah digantikan oleh CPNS/PNS/PPPK maka pegawai non-PNS tersebut dapat diberhentikan. Dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun tersebut pegawai non-PNS dapat diangkat menjadi PPPK apabila memenuhi persyaratan yang diatur dalam PP Nomor 49 Tahun 2018. Sedangkan dalam perlindungan hukum atas pegawai honorer belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan peraturan yang ada, dimana dalam hal ini masih terdapat beberapa hal yang melanggar hak-hak pekerja terutama hak untuk diperlakukan dan mendapat imbalan yang adil, dengan kata lain ada perbedaan dalam segi kesejahteraan antara pegawai negeri dengan pegawai honorer.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- EkoPrasodjo, *Reformasi Kepegawaian (Civil Service Reform) di Indonesia, Dalam Reformasi Birokrasi*, Jakarta: The Habibie Center, 2006,
- Haryanto, *Pemerintahan*, Jakarta: RinekaCipta, 1997.
- Hadjon, Philipus M. 1987. *Perlindungan Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- Ishaq. 2009. *Dasar-dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Lexy J Moleong, 2007, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Tarsito.
- Manan, Bagir. 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill-Co.
- Mahfud M.D. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, gama media*, Yogyakarta, 1999.
- Muhammad Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008.
- Raharjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Setiono. 2004. *Rule Of Law (Supremasi Hukum)*, Surakarta, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas SebelasMaret.
- Sri Hartini dan SetiajengKadarsih, *Diktat Hukum Kepegawaian*, Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Sudirman, 2006.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.

Salim. 2010. Bab-bab Hukum Administrasi. Yogyakarta: Laksbang Presindo.
Syahrani, Riduan. 2009. Rangkuman Intisari Ilmu Hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil

Skripsi/ Tesis/ Jurnal:

Nurul Fajri dan Zainal Abidin, Kebijakan Pemerintah Aceh Singkil Terhadap Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS, Jurnal Ilmiah Mahasiswa, 2017, Vol. 2, No.2, hal. 585-587. 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS.

Petti Septia Ayuandi, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada. *Gaji/Upah Pegawai Honorer Pada Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan*. Yogyakarta.

Greta Satya Yudhana, Program Pascasarjana Universitas Pasundan. *Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Pasca Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Ditinjau Dari Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*. Pasundan.

Baiq Sriastuti, Jurnal IUS Vol V, Nomor 2, 2017, *Kedudukan Tenaga Honorer Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014*. Mataram.

Internet

<http://legalstudies71.blogspot.com.sg/2015/06/pengertian-perbuatanhukum.html>
diakses tanggal 2 September 2020, pukul 21.20 WIB.

<http://pengertian.blogspot.sg/2016/02/pengertian-umumhukum-adalah.html>, diakses pada tanggal 2 September 2020, pukul 21.31 WIB.

https://id.wikipedia.org/wiki/Kedudukan_hukum, diakses pada tanggal 12 September 2020, Pukul 10.00 WIB.

Diunduh dari <http://www.bimbingan.org/honorar-adalah.htm> pada tanggal 2
Desember 2020 pukul 10.32 WIB