

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang besar dan memiliki struktur pemerintahan yang cukup kompleks dengan berbagai permasalahannya. Efektifitas birokrasi merupakan unsur penting terbentuknya sistem kerja administrasi pemerintahan khususnya di bidang kepegawaian.<sup>1</sup>

Setiap perkembangan paradigma organisasi sangat ditentukan keberhasilannya oleh sumber daya manusia didalamnya dalam mengelola dan mengatur sumberdaya yang lainnya dengan demikian Pegawai atau Aparatur Pemerintah baik sipil ataupun militer dalam Tata Pemerintahan Indonesia merupakan sebuah sumber daya utama di organisasi Pemerintah yang harus melayani seluruh rakyat Indonesia dalam mencapai cita - citanya yakni terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang - Undang Dasar 1945.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Komunitas Tenaga Sukwan Indonesia. "Paradigma Sukwan Indonesia (Tenaga Honorer non APBD/APBN)", tersedia di <http://pimpusktsi.blogspot.com/2010/02/paradigma-sukwan-indonesia-tenaga.html> (1 Des 2012)

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

Pegawai adalah Aparatur Negara, sehingga kalau kita berbicara mengenai kedudukan pegawai dalam Negara Republik Indonesia berarti kita berbicara mengenai kedudukan Aparatur Negara secara umum, yang dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) antara lain disebutkan :

*“Aparatur Pemerintah sebagai Abdi negara dan Abdi masyarakat, makin ditingkatkan pengabdian dan kesetiannya kepada cita – cita perjuangan bangsa dan negara yang berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945”*<sup>3</sup>

Sistem pengembangan Aparatur dalam organisasi pemerintahan khususnya yang dikelola oleh Pemerintah dibawah naungan Kementerian Aparatur Negara Republik Indonesia melalui koordinasi dengan Badan Kepegawaian Negara selaku pengelola teknis Aparatur atau Pegawai Pemerintah Negara Republik Indonesia.<sup>4</sup>

Suatu hal yang menarik perhatian di waktu belakangan ialah banyaknya pekerja yang disebut pegawai honorer. Mereka terdiri dari (untuk sebagian besar) lulusan – lulusan baru sekolah – sekolah lanjutan atau universitas, yang karena ketentuan yuridis dan prosedural tidak dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri atau Calon Pegawai Negeri.<sup>5</sup>

Tapi kerana banyaknya instansi – instansi membutuhkan tambahan pegawai (dan juga sering karena alasan – alasan lain) mereka dipekerjakan pada

---

<sup>3</sup> Abdullah, Rozali. *Hukum Kepegawaian*, (Jakarta: Rajawali, 1986), hlm. 2

<sup>4</sup>Komunitas Tenaga Sukwan Indonesia. “Paradigma Sukwan Indonesia (Tenaga Honorer non APBD/APBN), *Loc cit.*

<sup>5</sup>Djatmika, Sastra dan Marsono. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1982), hlm. 17

banyak jawatan – jawatan pemerintah yang membutuhkannya, baik di Pusat maupun terutama di daerah – daerah dalam jumlah yang kadang – kadang besar juga. (sehingga di beberapa daerah mereka mempunyai sebutan sendiri, yaitu “Pegawai Honda”, yang berasal dari Pegawai Honorer Daerah).<sup>6</sup> Hal ini didasarkan pada Undang - Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok - Pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3) yang berbunyi : Disamping pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.

Ketetapan tersebut merupakan antisipasi atas keterbatasan Pemerintah serta Keseriusan pemerintah dalam melayani masyarakat. Sungguhpun demikian secara filosofis kebijakan tersebut memiliki signifikansi kearah positif namun dalam praktek pelaksanaannya dalam birokrasi pengangkatan pegawai serta pengelolanya menjadi biasa dan cenderung tidak lagi mengacu kepada perundang-undangan di atasnya.<sup>7</sup>

Pegawai Tidak Tetap dalam pengertiannya banyak yang menafsirkan lain tanpa mengarah kepada dasar hukum yang ada saat ini. Tenaga Honorer APBD/APBN dan Tenaga Honorer Non-APBD/APBN serta Pegawai Tidak Tetap (PTT) itu sendiri.<sup>8</sup> Apalagi setelah munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 48

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Komunitas Tenaga Sukwan Indonesia. “Paradigma Sukwan Indonesia (Tenaga Honorer non APBD/APBN), *Loc cit.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Keberadaan Peraturan Pemerintah ini menjadi dilematis dan pragmatis di lingkungan Pemerintahan Daerah khususnya para Pegawai Tidak Tetap karena keberadaan pegawai tidak tetap telah menjadi biasa dan terjadi pemilahan yang secara nyata menimbulkan perpecahan di lingkungan aparatur khususnya di lingkungan pegawai tidak tetap karena tidak adanya pengakuan secara hukum dari pemerintah.<sup>9</sup>

Walaupun ada seperti yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 sangatlah bersifat diskriminatif.

Apabila kita lihat dari keberadaan tersebut maka ketetapan Pegawai Tidak Tetap sebagaimana yang tertuang dalam Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok - Pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3) menjadi terpilah oleh keberadaan Peraturan Pemerintah tersebut di atas dan mengabaikan Pegawai Tidak Tetap yang tidak di danai oleh APBD/APBN, padahal pada kenyataannya keberadaan pegawai pemerintah tersebut memiliki harapan untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil sebagai wujud penghargaan pemerintah atas pengabdian dan dedikasinya.<sup>10</sup>

---

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

<sup>10</sup> *Ibid.*

Sejak munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil dari Tenaga Honorer maka istilah Tenaga Honorer semarak berkembang jadi satu paradigma baru di lingkungan instansi pemerintah dan merupakan salah satu Tenaga yang cukup diistimewakan keberadaannya setelah Pegawai Negeri sipil walaupun pada dasarnya pekerjaan yang dilakukan hampir sama dengan pegawai negeri pada umumnya, cuma yang membedakan tenaga honorer jarang ada yang menempati jabatan struktural penting dalam instansi pemerintah karena sifatnya hanya diperbantukan yang ditugaskan langsung melalui Surat Keputusan Menteri ataupun Bupati/Walikota.

Istilah Tenaga Honorer yang ada saat ini adalah identik dengan tenaga yang berasal dari :

1. Tenaga Guru disebut GBS (Guru Bantu Sementara) di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama melalui SK dan ketetapan Gaji langsung dari Menteri terkait melalui dana APBN.
2. Tenaga Teknis dan Fungsional di lingkungan Departemen Kesehatan disebut PTT (Pegawai Tidak Tetap) seperti Tenaga Dokter, Perawat dan Tenaga Teknis Kesehatan dengan dasar pelaksanaan tugas langsung melalui SK Menteri ataupun SK Bupati/Walikota dengan gaji didanai oleh APBN/APBD.
3. Tenaga Fungsional di lingkungan Departemen Pertanian disebut PTT (Pegawai Tidak Tetap) seperti Penyuluh Pertanian dengan dasar

pelaksanaan tugas langsung melalui SK Menteri dengan Gaji didanai oleh APBN.<sup>11</sup>

Secara umum Perjanjian kerja sudah diatur di dalam Undang - Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang perburuhan yaitu di pasal 1 angka 14 Perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak. Melihat dari istilah di atas ada 2 pihak yaitu Pekerja/buruh dan Pengusaha/Pemberi Kerja. Kita telusuri lebih lanjut arti dari pemberi kerja pasal 1 angka 4 Pemberi kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Kalau melihat dari pengertian “yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk apapun” bisa juga ditafsirkan siapapun, yang mempekerjakan dan memberikan upah bisa disebut sebagai pemberi kerja. Selain hal tersebut di atas, permasalahan yang lain adalah masa depan tenaga honorer itu sendiri. Kalau di dalam Undang - Undang Perburuhan sebagaimana diatur di dalam Pasal 59

- (1) Perjanjian kerja untuk waktu tertentu hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu, yaitu:
  - a. pekerjaan yang sekali selesai atau yang sementara sifatnya;
  - b. pekerjaan yang diperkirakan penyelesaiannya dalam waktu yang tidak terlalu lamadan paling lama 3 (tiga) tahun;
  - c. pekerjaan yang bersifat musiman; atau

---

<sup>11</sup>*Ibid.*

- d. pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru, atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan.
- (4). Perjanjian kerja waktu tertentu yang didasarkan atas jangka waktu tertentu dapat diadakan untuk paling lama 2 (dua) tahun dan hanya boleh diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun.<sup>12</sup>

Fakta yang terjadi di hampir semua instansi tenaga honorer tidak ditempatkan di sebagaimana dijelaskan di dalam pasal 59 di atas tetapi sebagai pegawai yang bekerja terus-menerus yang harusnya untuk pekerjaan yang tidak boleh untuk pegawai kontrak. Selain itu perjanjian kerja honorer juga tidak mengikuti Undang - Undang perburuhan sebagaimana di sebutkan di atas banyak tenaga honorer yang sampai berpuluh-puluh tahun tetap menjadi tenaga kontrak dari sedikit ulasan di atas dapat disimpulkan bahwa Undang - Undang Perburuhan tidak berlaku bagi tenaga honorer di instansi pemerintah untuk pengangkatan dan ataupun yang lain hanya berharap dari belas kasihan pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk meneliti tentang status pegawai honorer, yang selengkapnya berjudul **“TINJAUAN ATAS KEWENANGAN NEGARA (PEMERINTAH) MEMBUAT PERJANJIAN KERJA DENGAN PEGAWAI HONORER SERTA LANDASAN HUKUMNYA”**

---

<sup>12</sup> Indonesia, *Undang – undang Tentang Ketenagakerjaan*, UU No. 13 Tahun 2003, LN No 39, TLN No. 4279, Pasal 59

### **1.1 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana wewenang negara (pemerintah) ketika membuat perjanjian kerja dengan pegawai honorer?
2. Apakah landasan hukum yang digunakan oleh negara (pemerintah) untuk membuat perjanjian?

### **1.2 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Untuk mengetahui apakah negara (pemerintah) bisa membuat perjanjian dengan pegawai honorer.
2. Untuk mengetahui landasan hukum yang digunakan negara (pemerintah) dalam membuat perjanjian kerja tersebut.
3. Penelitian ini berguna untuk mengembangkan kemampuan penulis dalam membangun argumentasi dan menuangkan dalam suatu karya tulis yang sistematis dan ilmiah. Serta untuk menambah pengetahuan bagi masyarakat luas tentang status pegawai honorer selain itu penelitian ini juga berguna sebagai masukan bagi pemerintah dalam membuat kebijakan.

### 1.3 Definisi Operasional

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penulis memberikan definisi operasional sebagai berikut :

1. Ketenagakerjaan adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama dan sesudah kerja.<sup>13</sup>
2. Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat.<sup>14</sup>
3. Instansi pemerintah pusat adalah instansi yang organisasinya ditetapkan dengan peraturan presiden dan/atau pejabat pembina kepegawaian negeri sipil dilingkungan sesuai dengan peraturan perundang – undangan.<sup>15</sup>
4. Instansi pemerintah daerah adalah instansi yang organisasi atau perangkat daerahnya ditetapkan dengan peraturan daerah berdasarkan pedoman yang diatur dalam peraturan pemerintahan.<sup>16</sup>
5. 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

---

<sup>13</sup> Indonesia, *Undang – undang Tentang Ketenagakerjaan*, UU No. 13 Tahun 2003, LN No 39, TLN No. 4279, Pasal 1 ayat 1

<sup>14</sup>*Ibid*, Pasal 1 ayat 2

<sup>15</sup>Peraturan Kepala Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2010 *Tentang Petunjuk Pelaksanaan Verifikasi dan Validasi Data Tenaga Honorer*.

<sup>16</sup>*Ibid*

menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.<sup>17</sup>

6. Pengusaha/Pemberi Kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.<sup>18</sup>
7. Perjanjian Kerja adalah perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak.<sup>19</sup>

#### 1.4 Metode Penelitian

Untuk memudahkan membahas setiap permasalahan dalam penulisan ini, maka perlu dilakukan penelitian. Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan metode sebagai berikut :

##### 1 Jenis Penelitian

Sesuai dengan judul yang dibuat, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif, dimana penelitian dapat dilaksanakan dengan penelitian kepustakaan (*library research*) dan dengan penelitian lapangan (*field research*) sehingga dapat menjawab setiap rumusan masalah.

---

<sup>17</sup>*Ibid*, Pasal 1 ayat 1

<sup>18</sup>Indonesia, *Undang – undang Tentang Ketenagakerjaan*, UU No. 13 Tahun 2003, LN No 39, TLN No. 4279, Pasal 1 ayat 4.

<sup>19</sup>*Ibid*, Pasal 1 ayat 14

## 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah sifat penelitian deskriptif analitis<sup>20</sup>, yaitu studi untuk menentukan fakta berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, dengan akurasi data berdasarkan hukum positif yang pernah berlangsung berupa data inventarisasi perundang-undangan, dikaitkan dengan penelitian di lapangan, dengan pengertian bahwa data yang dihasilkan akan mempertegas hipotesa dalam menyusun masalah status tenaga kerja honorer.

## 3. Sumber Data

Sumber dan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Bahan hukum primer yaitu, bahan-bahan yang isinya memiliki kekuatan hukum yang mengikat pada masyarakat:
  - a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1979 jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
  - b. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.
  - c. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
2. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku referensi, jurnal-jurnal hukum yang terkait, dan media massa yang mengulas mengenai tenaga honorer serta peraturan yang terkait dengan masalah tenaga honorer.

---

<sup>20</sup>Arianto, Henry, *Modul Kuliah Metode Penulisan Hukum*, (Jakarta: Universitas Esa Unggul, 2007) hlm4.

3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, yang terdiri dari:
  - a. Artikel – artikel yang didapat secara online.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pemahaman mengenai pembahasan dan memberikan gambaran mengenai sistematika penelitian hukum yang sesuai dengan aturan dalam penelitian hukum, maka penulis menjabarkannya dalam bentuk sistematika penelitian hukum yang terdiri dari 5 (lima) bab dimana tiap-tiap bab terbagi dalam sub - sub bagian yang dimaksudkan untuk memudahkan pemahaman terhadap keseluruhan hasil penelitian. Adapun penulis menyusun sistematika penelitian hukum sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini memuat Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Karangan, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

#### **BAB II : TINJAUAN KEWENANGAN NEGARA DALAM MEMBUAT PERJANJIAN**

Dalam bab ini akan dibahas kajian pustaka berkaitan dengan judul dan masalah yang diteliti yang akan memberikan landasan/kerangka teori serta diuraikan mengenai kerangka pemikiran. Kajian pustaka ini meliputi tinjauan pustaka yang

meliputi tinjauan umum tentang negara, struktur ketatanegaraan, kedudukan pemerintah, hubungan negara dengan warga negara dan kewenangan pemerintah.

### **BAB III :KAJIAN KEDUDUKAN TENAGA KERJA HONORER DI STRUKTUR PEMERINTAHAN**

Bab ini berisi uraian dari penelitian yang berkaitan dengan pengaturan serta kedudukan tenaga honorer pada struktur pemerintahan menurut Undang- Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

### **BAB IV : ANALISIS TENAGA KERJA HONORER**

Bab ini berisi hasil dari penelitian dan pembahasan yang berkaitan dengan pengaturan serta kedudukan tenaga honorer pada instansi pemerintah menurut Undang- Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

### **BAB V : PENUTUP**

Bab ini merupakan bagian akhir dari penulisan hukum ini. Pada bab ini akan disampaikan kesimpulan-kesimpulan yang diambil berdasarkan hasil penelitian dan saran-saran yang dapat disampaikan atas penulisan hukum ini.