

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI TENAGA
HONORER MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR
SIPIL NEGARA¹**

**Oleh: Uly Sigar Desiana²
Jacobus Ronald Mawuntu³
Ronny A. Maramis⁴**

ABSTRAK

Penelitian yang menggunakan penelitian hukum doctrinal. Sumber data diambil dari bahan hukum primer, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara beserta peraturan pelaksanaannya, bahan hukum sekunder yaitu buku-buku, hasil-hasil seminar, karya ilmiah maupun hasil penelitian, jurnal dan hasil kepustakaan yang lain, serta bahan hukum tersier yaitu kamus atau ensiklopedia. Data dianalisis secara yuridis melalui kajian komprehensif yang dijelaskan secara deskriptif untuk mengambil kesimpulan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tenaga honorer dalam struktur sumber daya manusia aparatur menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara tidak ada. Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK menegaskan bahwa pejabat pemerintah dilarang untuk mengangkat pegawai dengan jenis lain selain PNS dan PPPK dan akan memberikan sanksi bagi yang melanggarnya. Tenaga honorer yang masih bertugas ketika peraturan pemerintah ini dikeluarkan masih diperbolehkan bertugas sampai paling lama 5 tahun sejak keluarnya peraturan pemerintah ini dan dapat diangkat sebagai PPPK apabila memenuhi persyaratan sesuai dengan Peraturan Pemerintah ini. Selama bertugas pada instansi pemerintah tenaga honorer tidak berkedudukan sebagai PNS dan/atau PPPK. Jangka waktu bertugas paling lama 5 tahun sejak peraturan pemerintah ini berlaku dan diberikan perlindungan berupa manfaat jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana yang berlaku bagi PPPK Ketentuan tentang pemberian ini masih harus menunggu keluarnya peraturan

menteri setelah mendapat pertimbangan teknis dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang keuangan.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum, Tenaga Honorer, Aparatur Sipil Negara

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lahirnya Undang-Undang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menurut Sri Hartini, merupakan bagian dari penataan manajemen kepegawaian yang seragam melalui penetapan norma, standar, dan prosedur yang jelas dalam pelaksanaan manajemen kepegawaian. Penyempurnaan terhadap peraturan-peraturan pelaksanaan secara menyeluruh dalam kerangka negara kesatuan diperlukan juga guna menciptakan keseragaman dalam pelaksanaan norma, standard dan prosedur administrasi kepegawaian. Dengan adanya keseragaman tersebut, diharapkan tercipta kualitas aparatur sipil negara yang seragam di seluruh Indonesia.⁵

Pada tanggal 15 Januari Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disahkan dan dinyatakan berlaku. Undang-Undang ini mencabut berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan mencabut ketentuan mengenai kepegawaian daerah yang diatur dalam Bab V Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 beserta peraturan pelaksanaannya karena dinilai tidak lagi memenuhi tuntutan nasional dan tantangan global maka perlu diganti dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Setelah berlakunya Undang-Undang ini, PNS Pusat dan PNS Daerah disebut sebagai Pegawai ASN.⁶

Perubahan bentuk peraturan kepegawaian ini juga telah membawa perubahan substansi dalam peraturan tersebut, salah satunya adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) berubah menjadi profesi dan Pegawai Negeri Sipil berubah

¹ Artikel Tesis

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 17202108004

³ Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁵ Sri Hartini & Tedi Sudrajat. *Op. cit.* 6

⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 . Pasal 135

menjadi Aparatur Sipil Negara. Undang-Undang ini dikenal dengan singkatan Undang-Undang ASN. Undang-Undang tentang profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).⁷

Salah satu perubahan besar yang dilakukan oleh pemerintah melalui Undang-Undang ASN ini adalah perubahan mengenai pembagian jenis kepegawaian. Undang-undang ASN membagi jenis pegawai yang bekerja pada instansi pemerintah menjadi dua yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) pada Pasal 1 ayat (1) dan pasal 6. Secara normatif, setiap orang yang bekerja pada instansi pemerintah sebagai aparatur/alat pemerintah untuk melaksanakan komponen kebijaksanaan-kebijaksanaan atau peraturan-peraturan pemerintah guna terwujudnya tujuan nasional disebut dengan pegawai Aparatur Sipil Negara yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).⁸ Instansi pemerintah menurut Undang-Undang ASN adalah Instansi pusat dan instansi daerah. Instansi pusat yaitu kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga nonstruktural, sedangkan instansi daerah yaitu perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah.⁹

Sebelum berlakunya Undang-Undang ASN berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pasal 2 menyebutkan dua jenis pegawai yang bekerja pada instansi pemerintah yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Tidak Tetap (PTT).

Pada dasarnya menurut Akhyar Effendi "Status kepegawaian pada birokrasi Indonesia terdiri atas pegawai tetap dan pegawai tidak tetap sebagaimana halnya dengan negara-negara lain". Pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-

Pokok Kepegawaian, pegawai yang berstatus sebagai pegawai tetap adalah pegawai negeri sipil sedangkan untuk pegawai tidak tetap memiliki sebutan yang bermacam-macam seperti pegawai honorer daerah, tenaga tidak tetap daerah (T3D), pegawai harian lepas, tenaga harian lepas dan lain-lain.¹⁰ yang kemudian dikenal dengan sebutan tenaga honorer.

Regulasi kelembagaan perangkat instansi pemerintah guna kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, untuk meningkatkan kinerja serta kualitas pelayanan dalam rangka mendekatkan pelayanan kepada masyarakat menuntut adanya pengembangan kelembagaan organisasi. Banyaknya jabatan fungsional umum dan tertentu yang lowong disebabkan oleh Batas Usia Pensiun (BUP) Pegawai Negeri Sipil, adanya kebijakan *zero growth* serta moratorium CPNS dari Pemerintah Pusat atau karena hal lainnya, dan adanya jabatan yang tidak dapat diisi oleh Pegawai Negeri Sipil, berdasarkan kualifikasi pendidikan yang sesuai dengan jabatan yang dibutuhkan menyebabkan berkurangnya jumlah Pegawai Negeri Sipil yang tersedia pada organisasi atau instansi pemerintah, berdampak pada keharusan melakukan penambahan sumber daya manusia secara cepat, maka organisasi atau instansi pemerintah mengambil suatu kebijakan mengangkat pegawai yang disebut dengan sebutan Tenaga Honorer atau dikenal juga dengan sebutan Pegawai Tidak Tetap (PTT) untuk mengisi jabatan lowong yang dimaksud.¹¹

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan hukum Tenaga Honorer menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum perlindungan hukum bagi Tenaga Honorer menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

C. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, jenis metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum

⁷ Miftah Thoha. *Loc. Cit*

⁸ Sri Hartini & Tedi Sudrajat. *Op. Cit.* 4

⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 ayat (16 & 17)

¹⁰ Akhyar Effendi dkk. *Loc. Ci*

¹¹ Baiq. 2017. Kedudukan Tenaga Honorer berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. 2017. *Jurnal IUS. Vol. V. No.2.* 284

normatif. Dalam jenis data terdapat 2 jenis data yaitu pertama data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber aslinya yang berupa wawancara, jajak pendapat dari individu atau kelompok (orang) maupun hasil observasi dari suatu obyek, kejadian atau hasil pengujian (benda).¹² Dengan kata lain, peneliti membutuhkan pengumpulan data dengan cara menjawab pertanyaan riset (metode survei) atau penelitian benda (metode observasi). Kedua data sekunder adalah data yang diperoleh dari keterangan atau fakta-fakta yang secara tidak langsung melalui beberapa dokumen resmi, laporan, literatur, peraturan perundang-undangan, dan lain-lain yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.¹³

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari narasumber atau responden yaitu Universitas Sam Ratulangi dan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Manado Sulawesi Utara.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisa Kedudukan Hukum Tenaga Honorer Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN telah beberapa kali dilakukan permohonan uji materi Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia ke Mahkamah Konstitusi. Pemohon merupakan perseorangan yang semuanya adalah orang yang memiliki pekerjaan sebagai tenaga honorer di instansi pemerintah. Mahkamah konstitusi mengakui kedudukan hukum tenaga honorer namun terhadap permohonan uji materi ini telah ada Putusan Mahkamah Konstitusi yakni Putusan Mahkamah Konstitusi No. 9/PUU-XIII/2015 tanggal 15 Juni 2016, No. 6/PUU-XVIII/2019 tanggal 26 Maret 2019 dan Putusan No. 9/PUU-XVIII/2020 tanggal 19 Mei 2020 yang semua amar putusannya menyatakan ditolak untuk keseluruhan.

Undang-undang ASN yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014 mengamatkan adanya

peraturan pelaksanaannya yakni 19 Rancangan Peraturan Pemerintah, 4 Peraturan Presiden dan 1 PERMENPAN dan RB. Salah satu Peraturan Pelaksanaan yang telah ada dan berlaku saat ini salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diundangkan pada tanggal 28 November 2018 tidak terdapat istilah tenaga honorer.

Istilah Tenaga Honorer muncul setelah 4 (empat) tahun berlakunya Undang-Undang ASN yaitu pada Peraturan Pelaksanaan atau turunannya yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pada Bab XIII tentang Larangan menyebutkan bahwa PPK atau Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi pemerintah yang memiliki wewenang untuk melakukan pengangkatan pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK dilarang untuk mengangkat pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN.

Pasal 96 ayat (1)¹⁴ :

“PPK dilarang mengangkat pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN”

Pasal 96 ayat (2)¹⁵ :

“Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku juga bagi pejabat lain di lingkungan instansi pemerintah yang melakukan pengangkatan pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK”

Pengertian dari pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK menurut Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja pasal 96 ayat (1) disebutkan 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.

PPK dan pejabat lain apabila tetap melakukan pengangkatan pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN dikenakan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun sayangnya tidak dijelaskan

¹² Amiruddin, dan H.Zainal Asikin. 2016. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Cet. 9. Jakarta : Rajawali Pers. 31.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Pasal 96 ayat (1)

¹⁵ *Ibid.* Pasal 96 angka 2

secara lebih lanjut sanksi apa yang akan diterima oleh PPK dan Pejabat lain yang masih tetap melakukan pengangkatan pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK tersebut dan peraturan apa yang berlaku bagi mereka yang melanggarnya.

Pasal 96 ayat (3)¹⁶ :

“PPK dan pejabat lain yang mengangkat pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN dikenakan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan”

Pengertian dari pejabat lain di lingkungan instansi pemerintah terdapat pada Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja pasal 96 ayat (3) yang dimaksud dengan pejabat lain di lingkungan instansi pemerintah merupakan pejabat selain PPK yang berwenang melakukan pengangkatan pegawai non-PNS dan Non-PPPK.

Pasal 99 ayat (1) UU ASN berbunyi¹⁷:

“Pada saat peraturan pemerintah ini mulai berlaku, pegawai non-PNS yang bertugas pada instansi pemerintah termasuk pegawai yang bertugas pada lembaga non struktural, instansi pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum/badan layanan umum daerah, lembaga penyiaran publik, dan perguruan tinggi negeri baru berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2016 tentang dosen dan tenaga kependidikan pada perguruan tinggi negeri baru sebelum diundangkannya Peraturan Pemerintah ini, masih tetap melaksanakan tugas paling lama 5 (lima) tahun”.

Dan Pasal 99 ayat (2) menyebutkan bahwa¹⁸:

“Pegawai Non-PNS dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diangkat menjadi PPPK apabila memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini”.

Kedua pasal ini terdapat dalam Bab XIV Ketentuan Peralihan. Menurut Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan butir 127 menyebutkan bahwa ketentuan peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk 1) menghindari kekosongan hukum, 2) menjamin kepastian hukum, 3) memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, dan 4) mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

B. Analisa Perlindungan Hukum Bagi Tenaga Honorer Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN

Perlindungan hukum atas tindakan hukum pemerintah terhadap tenaga honorer dapat dilihat dari 2 (dua) segi, yaitu perlindungan hukum secara preventif dan perlindungan hukum secara represif. Philipus M. Hadjon berpendapat perlindungan hukum dibagi menjadi 2 (dua) macam yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan represif. Pada perlindungan preventif, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum yang preventif untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan pada perlindungan represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya terhadap tindakan pemerintah yang didasarkan kepada kebebasan bertindak, karena dengan adanya perlindungan hukum preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.¹⁹ Dengan demikian perlindungan hukum merupakan suatu perlindungan yang diberikan kepada subjek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang sifatnya preventif maupun yang bersifat represif, baik tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum adalah suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum

¹⁶ *Ibid.* Pasal 96 ayat 3

¹⁷ *Ibid.* Pasal 99 ayat 1

¹⁸ *Ibid.* Pasal 96 ayat 2

¹⁹ Philipus M. Hadjon, dkk. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* Yogyakarta: Gajah mada University Press. 2

memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.²⁰

1. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum preventif dilakukan untuk memastikan bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan dan keputusan yang dibuat oleh pemerintah tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Ketentuan dan pelaksanaan ketentuan tersebut tidak melanggar hak-hak dasar rakyat.

Dalam membahas perlindungan preventif bagi tenaga honorer, pembahasan dibagi menjadi dua bahasan yaitu pertama atas perlindungan hukum yang terdapat pada peraturan-peraturan yang ada dan kedua menganalisa perlindungan hukum dalam pelaksanaannya.

Landasan konstitusional yang menjadi dasar pijakan setiap warga negara untuk bekerja dan mendapat imbalan serta perlakuan yang adil dan layak terdapat pada pasal 28D ayat (2) "Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja". Pasal ini mengamanatkan secara jelas dan tegas bahwa semua orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja tersebut. Pasal ini menjadi dasar hak konstitusional seorang pekerja untuk bekerja dan mendapat imbalan dari pekerjaannya itu serta diperlakukan secara adil dan layak (tidak diskriminatif) ketika melaksanakan pekerjaannya.

Soepomo (dalam Abdul Khakim 2003) membagi perlindungan terhadap pekerja dalam tiga macam yaitu perlindungan ekonomis, perlindungan sosial dan perlindungan teknis. Perlindungan ekonomis merupakan perlindungan yang diberikan dalam bentuk penghasilan atau gaji yang cukup termasuk ketika pekerja tidak mampu lagi bekerja diluar kehendaknya, untuk perlindungan sosial, perlindungan yang diberikan berupa jaminan kesehatan kerja, kebebasan berserikat dan perlindungan hak berorganisasi dan untuk perlindungan teknis diberikan dalam bentuk keamanan dan keselamatan kerja.²¹

Hal yang menyangkut hak-hak dasar bagi pegawai ASN terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN beserta semua peraturan pelaksanaannya.

Pada Pasal 21 menyebutkan bahwa PNS berhak memperoleh 1) gaji, tunjangan dan fasilitas, 2) cuti, 3) jaminan pensiun dan jaminan hari tua 4) perlindungan dan, 5) Pengembangan kompetensi. Pengaturan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Pasal 308 Peraturan Pemerintah ini menyebutkan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, dan bantuan hukum. Untuk jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian mencakup jaminan sosial yang diberikan dalam program jaminan sosial nasional. Sedangkan untuk bantuan hukum diberikan dalam bentuk pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi dipengadilan terkait pelaksanaan tugasnya. Pasal 22 UU ASN mengatur mengenai hak PPPK yaitu PPPK berhak memperoleh 1) gaji dan tunjangan, 2) cuti, 3) perlindungan dan 4) pengembangan kompetensi. Pengaturan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen PPPK pasal 38 disebutkan PPPK diberikan gaji dan tunjangan. Kemudian Pasal 75 menyebutkan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian dan bantuan hukum. Sebagaimana PNS untuk jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian dilaksanakan sesuai dengan sistem jaminan sosial nasional dan untuk bantuan hukum berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi dipengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.

Perlindungan terhadap hak hak dasar tenaga honorer yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK yang merupakan turunan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang mengatur secara khusus tentang manajemen PPPK antara lain sebagai berikut :

- 1) Kepastian status kepegawaian Tenaga Honorer

²⁰ Alam syah. *Op.Cit.*15

²¹ Abdul Khakim. 2003. Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003. PT. Citra Aditya Bakti.61

Kedudukan Tenaga Honorer dalam struktur sumber daya manusia aparatur mendapat penegasan kembali setelah keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK. Undang-Undang ASN sebagaimana diketahui hanya mengatur mengenai jenis sumber daya manusia aparatur yang bekerja pada instansi pemerintah yaitu PNS dan PPPK. Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi pemerintah dilarang untuk mengangkat pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN. Yang dimaksud pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK adalah termasuk tenaga honorer. Apabila Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi pemerintah masih melakukan pengangkatan, Berkenaan dengan ketentuan ini, sejak tanggal 28 November 2018 PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) dan pejabat lain di lingkungan instansi pemerintah, seluruh pejabat yang selama ini memiliki kewenangan untuk mengangkat pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK tidak diperbolehkan lagi untuk mengangkat pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK (honorer) untuk mengisi jabatan ASN. Hal ini termasuk juga larangan untuk mengganti pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK (honorer yang berhenti atau diberhentikan), dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 96).

Pada saat Peraturan Pemerintah ini berlaku, pegawai non-PNS/Tenaga honorer yang bertugas pada instansi pemerintah termasuk 1) pegawai non-PNS/Tenaga honorer yang bertugas pada lembaga non struktural, 2) pegawai non-PNS/Tenaga honorer yang bertugas pada instansi pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum/badan layanan umum daerah, 3) lembaga penyiaran publik dan 4) pegawai non-PNS/Tenaga honorer yang bertugas perguruan tinggi negeri baru berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2016 tentang Dosen dan Tenaga Kependidikan pada Perguruan Tinggi Negeri Baru sebelum diundangkannya Peraturan Pemerintah ini, masih tetap melaksanakan tugas paling lama 5 (lima) tahun.

Jabatan ASN menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur

Sipil Negara adalah sebagai berikut²²: a) Jabatan administrasi yang terdiri dari : 1) Jabatan Administrator, (setingkat Eselon III), 2) Jabatan Pengawas (setingkat Eselon IV); dan 3) Jabatan Pelaksana misalnya Pengadministrasi umum, pengolah Data, Bendahara, Analis Data dll yang sebelum berlakunya Undang-undang ASN dikenal dengan jabatan fungsional umum. b) Jabatan Fungsional misalnya Dosen, Analis kepegawaian, Pustakawan dll. c) Jabatan Pimpinan Tinggi (Pejabat setingkat Eselon I dan III).

Peraturan Pemerintah ini memberikan penegasan kepastian hukum mengenai status kepegawaian tenaga honorer yang sudah tidak ada lagi dalam Undang-Undang ASN. Namun untuk menghindari kekosongan hukum, menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum bagi tenaga honorer yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan dari tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama, masih diberikan kesempatan masa transisi selama 5 (lima) tahun penghapusan status tenaga honorer di instansi pemerintah, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2019 ini berlangsung hingga tahun 2023. Satu bentuk perlindungan hukum itu adalah dalam perlindungan hukum harus diwujudkan dalam bentuk kepastian hukum. Kepastian hukum itu sendiri salah satunya diwujudkan dengan adanya peraturan yang berfungsi memberikan kepastian akan kedudukan, hak dan kewajiban. Selain itu salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan dan pengayoman kepada masyarakat.

2) Perlindungan Sosial untuk Tenaga Honorer

Tenaga Honorer yang masih bertugas menurut ketentuan Pasal 99 ayat (3) diberikan perlindungan berupa manfaat jaminan kesehatan sebagaimana berlaku pada Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)

3) Perlindungan Teknis untuk Tenaga Honorer

Tenaga Honorer yang masih bertugas menurut ketentuan Pasal 99 ayat (3) diberikan perlindungan berupa manfaat jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian

²² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Pasal 13

sebagaimana berlaku bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)

Jaminan perlindungan yang berupa Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian mencakup jaminan sosial yang diberikan dalam program jaminan sosial nasional diberikan sebagai bentuk tanggungjawab negara yang menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam mensejahterakan rakyatnya. Ketentuan mengenai Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2015 tentang Jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian bagi pegawai Aparatur Sipil Negara.

Menurut Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2015 tentang Jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian bagi pegawai Aparatur Sipil Negara, Perlindungan Jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian tersebut bertujuan untuk memberikan perlindungan bagi pegawai ASN dalam menjalankan tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan umum dan pelayanan publik.

Peraturan pemerintah ini merupakan landasan hukum bagi pegawai ASN dalam memperoleh hak perlindungannya dan manfaat yang akan diperoleh dari Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JK).

Penyelenggara negara merupakan pemberi kerja bagi pegawai ASN sebagaimana dalam ketentuan umum ayat 9 Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang menyebutkan bahwa pemberi kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum atau badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja atau penyelenggara negara yang mempekerjakan pegawai negeri dengan membayar gaji, upah, atau imbalan dalam bentuk lainnya.²³

Pasal 99 angka 4 menyebutkan bahwa:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian perlindungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri setelah mendapat pertimbangan teknis dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang keuangan”.

Perlindungan berupa manfaat jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian yang diberikan kepada tenaga

honorar mengenai pemberiannya akan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri setelah mendapat pertimbangan teknis dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang keuangan.

Realisasi tentang perlindungan hukum berupa manfaat jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian sampai dengan saat ini belum terwujud karena belum keluarnya regulasi peraturan yang mengatur mengenai pemberiannya yakni peraturan menteri sebagaimana yang diperintahkan oleh Pemerintah Republik Indonesia nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) pasal 99 ayat (4). Untuk itu sebagai wujud dari pemerintahan yang baik, hendaknya pemerintah memegang teguh asas akuntabel terhadap perlindungan hukum yang sudah diundangkan.

4) Tidak ada perlindungan atas kesejahteraan (ekonomis) Tenaga Honorar

Dalam kepegawaian negara hak dan kewajiban yang dilaksanakan oleh aparatur negara didistribusikan kepada jabatan-jabatan negara dan dituangkan secara tertulis dalam undang-undang dan peraturan yang berlaku bagi Aparatur negara tersebut. Aparatur negara yang melaksanakan hak dan kewajibannya tersebut merupakan subjek hukum kepegawaian. Yang menjadi subjek hukum dalam undang-undang ASN adalah negara yang dalam hal ini diwakili oleh pemerintah atau penyelenggara negara dan pegawai ASN yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Hubungan antara pegawai ASN dengan negara adalah hubungan dinas publik. Logemann menyebutkan bahwa hubungan dinas publik adalah bilamana seseorang mengikatkan dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan yang dalam melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain.

Hal Ini berarti bahwa inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak atau menerima tanpa syarat pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah

²³ Undang- Undang No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS Pasal 1 ayat (9)

ditentukan oleh pemerintah dimana sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan. Dalam hal ini hubungan tersebut menimbulkan "suatu perjanjian" yakni karena adanya penyesuaian kehendak atau *vrye verdrag* (kontrak sukarela) antara pegawai dengan pemerintah.

Kepastian hukum mengamanatkan bahwa pelaksanaan hukum harus sesuai dengan bunyi pasal-pasal dan dilaksanakan secara konsisten dan profesional. Prinsip Perlindungan hukum di Indonesia tidak terlepas dari landasan ideologi dan falsafah negara Indonesia yaitu Pancasila. Prinsip perlindungan Hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Demikian halnya dengan Perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Perlindungan terhadap pegawai ASN dimaksudkan untuk menjamin hak-hak dasar pegawai ASN dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pegawai ASN dan keluarganya.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam kedudukannya, Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Tenaga Honorer tidak berkedudukan sebagai PNS dan/atau PPPK. Tenaga honorer masih diperbolehkan bertugas dengan masa tugas paling lama 5 tahun (masa transisi) dan dapat diangkat menjadi PPPK apabila memenuhi persyaratan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK.
2. Dalam perlindungannya, sebagai pegawai Non-PNS dan/atau non-PPPK, selama masih bertugas pada instansi pemerintah Tenaga Honorer diberikan perlindungan berupa manfaat jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana yang berlaku bagi PPPK. Ketentuan tentang pemberian ini menunggu keluarnya Peraturan Menteri

setelah mendapat pertimbangan teknis dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

B. Saran

1. Sebaiknya instansi pemerintah yang masih menggunakan tenaga honorer dalam praktiknya dapat memberikan sosialisasi atas setiap kebijakan-kebijakan mengenai status dari tenaga honorer kedepannya.
2. Pemerintah dan DPR sebagai pembuat regulasi dalam menetapkan suatu peraturan harus sesuai pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan Perundang-undangan dibuat secara terperinci sehingga tidak menimbulkan multitafsir.

DAFTAR PUSTAKA

- Miftah Thoha.2014.*Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Edisi kedua.Yogyakarta:Kencana.
- Jopinus Saragih G. Reformasi Aparatur Negara untuk melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik dan benar (Good Governance). 2012 Nomor 319.
- Nainggolan.1987. *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta:PT. Pertja.
- Elly Fatimah & Erna Irawati.2017.Manajemen ASNnModul PelatihannDasar CalonnPNS. Jakarta.LAN.
- Baiq. 2017.Kedudukan Tenaga Honorer berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. 2017. *Jurnal IUS*. Vol. V. No.2.
- Amiruddin, dan H.Zainal Asikin. 2016. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Cet. 9. Jakarta : Rajawali Pers.
- Sumadi Suryabrata. 1987. *Metode Penelitian*. Jakarta : Rajawali.
- Sri Hariningsih.2009.Ketentuan Peralihan dalam Peraturan Perundang-undangan.*Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.6 No.4 .
- Philipus M.Hadjon, dkk.2008.Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administratif Law)Yogyakarta:Gajah mada University Press.

Abdul Khakim. 2003. Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003. PT. Citra Aditya Bakti.