

**HUBUNGAN KERJA TENAGA HONORER  
PADA INSTANSI PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

**TESIS**



**Oleh:**

**HARDRIAN**

**2102190049**

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA  
JAKARTA  
2023**

**HUBUNGAN KERJA TENAGA HONORER  
PADA INSTANSI PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

**TESIS**

**Diajukan untuk memenuhi persyaratan akademik guna memperoleh  
gelar Magister Hukum (M.H.) pada Program Studi Magister Hukum  
Program Pascasarjana Universitas Kristen Indonesia**



**Oleh:**

**HARDRIAN**

**2102190049**

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA  
JAKARTA  
2023**



**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA  
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER  
PROGRAM PASCASARJANA**

**PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TUGAS AKHIR**

**Saya yang bertanda tangan di bawah ini:**

Nama : Hardrian  
NIM : 2102190049  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Bisnis

Dengan ini menyatakan bahwa karya tulis tugas akhir yang berjudul **“HUBUNGAN KERJA TENAGA HONORER PADA INSTANSI PEMERINTAHAN DI INDONESIA”** adalah:

1. Dibuat dan diselesaikan sendiri dengan menggunakan hasil kuliah, tinjauan lapangan, buku-buku dan jurnal acuan yang tertera di dalam referensi pada karya tugas akhir saya.
2. Bukan merupakan duplikasi karya tulis yang sudah dipublikasikan atau yang pernah dipakai untuk mendapatkan gelar magister di universitas lain, kecuali pada bagian-bagian sumber informasi yang dicantumkan dengan cara referensi yang semestinya.
3. Bukan merupakan karya terjemahan dari kumpulan buku atau jurnal acuan yang tertera di dalam referensi pada tugas.

Kalau terbukti saya tidak memenuhi apa yang dinyatakan di atas, maka karya tugas akhir ini dianggap batal.

Jakarta,  
08 Juni 2023



Hardrian





**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA  
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER  
PROGRAM PASCASARJANA**

**PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING TUGAS AKHIR**

**HUBUNGAN KERJA TENAGA HONORER  
PADA INSTANSI PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

**Oleh:**

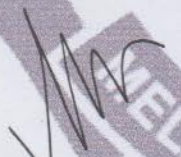
Nama : Hardrian  
NIM : 2102190049  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Bisnis

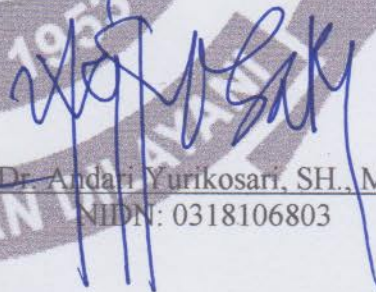
Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan guna mencapai gelar Sarjana Strata Dua pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Kristen Indonesia.


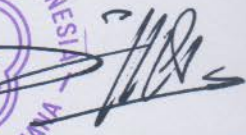
Jakarta, 8 Juni 2023


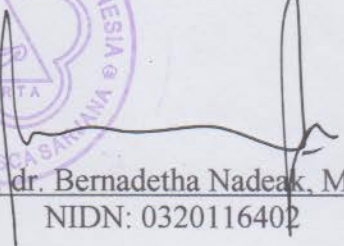
Pembimbing 1

Pembimbing 2

  
Dr. Ani Wijayati, SH., M.Hum  
NIDN: 0327046303

  
Dr. Andari Yurikosari, SH., MH  
NIDN: 0318106803

  
Ketua Program Studi MIH UKI  
  
Dr. Wisnik Sri Widiarty, SH, MH  
NIDN: 0327096504

  
Direktur Program Pascasarjana UKI  
  
Prof. Dr. dr. Bernadetha Nadeak, M.Pd., PA  
NIDN: 0320116402






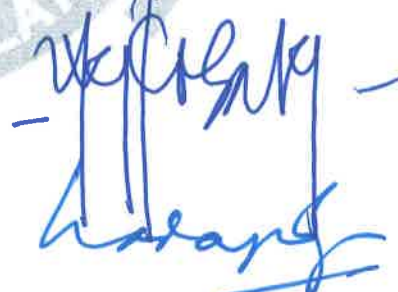
**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA**  
**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER**  
**PROGRAM PASCASARJANA**

**PERSETUJUAN TIM PENGUJI TUGAS AKHIR**

Pada tanggal 20 Juni 2023 telah diselenggarakan Sidang Tugas Akhir untuk memenuhi sebagian persyaratan akademik guna memperoleh gelar Sarjana Strata Dua pada program Studi Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Kristen Indonesia, atas nama

Nama : Hardrian  
NIM : 2102190049  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Bisnis

Termasuk ujian Tugas Akhir yang berjudul **“HUBUNGAN KERJA TENAGA HONORER PADA INSTANSI PEMERINTAHAN DI INDONESIA”**, oleh tim penguji yang terdiri dari: Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan guna mencapai gelar Sarjana Strata Dua pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Kristen Indonesia.

Nama Penguji	Jabatan dalam Tim Penguji	Tanda Tangan
1. Dr. Ani Wijayati, SH., MH	Sebagai Ketua	
2. Dr. Andari Yurikosari, SH., MH	Sebagai Anggota	
3. Dr. Binoto Nadapdap, SH., MH	Sebagai Anggota	

Jakarta, 20 Juni 2023

Catatan:



**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA**  
**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER**  
**PROGRAM PASCASARJANA**

**PERNYATAAN DAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR**

**Saya yang bertanda tangan di bawah ini:**

Nama : Hardrian  
NIM : 2102190049  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Bisnis  
Jenis Tugas Akhir : Tesis  
Judul : **HUBUNGAN KERJA TENAGA HONORER PADA INSTANSI PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

Menyatakan bahwa:

1. Tugas akhir tersebut adalah benar karya saya dengan arahan dari dosen pembimbing dan bukan merupakan duplikasi karya tulis yang sudah dipublikasikan atau yang pernah dipakai untuk mendapatkan gelar akademik di perguruan tinggi manapun;
2. Tugas akhir tersebut bukan merupakan plagiat dari hasil karya pihak lain, dan apabila saya mengutip dari karya orang lain maka akan dicantumkan sebagai referensi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
3. Saya memberikan Hak Noneksklusif Tanpa Royalti kepada Universitas Kristen Indonesia yang berhak menyimpan, mengalih media/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik hak cipta.

Apabila di kemudian hari ditemukan pelanggaran Hak Cipta dan Kekayaan Intelektual atau Peraturan Perundangan-undangan Republik Indonesia lainnya dan integritas akademik dalam karya saya tersebut, maka saya bersedia menanggung secara pribadi segala bentuk tuntutan hukum dan sanksi akademis yang timbul serta membebaskan Universitas Kristen Indonesia darisegala tuntutan hukum yang berlaku.

Jakarta, 08 Juni 2023  
Yang Menyatakan,

Hardrian

## KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan syukur dan berterima kasih kepada Tuhan Yesus Kristus, karena atas kasih dan anugerah-Nya penulis bisa diberikan kesempatan untuk menyelesaikan tesis ini dengan baik. Penulis berharap karya tulis ini dapat memberikan sumbangan pemikiran serta memperkaya ilmu pengetahuan berkenaan dengan masalah “Hubungan Kerja Tenaga Honorer Pada Instansi Pemerintahan di Indonesia”.

Selanjutnya penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini yaitu:

1. Dr. Dhaniswara K. Harjono, SH., MH., MBA, selaku Rektor Universitas Kristen Indonesia.
2. Dr. Wiwik Sri Widiarty, SH., MH, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum.
3. Dr. Gindo Edward Tobing, SH., MH, selaku Mantan Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum.
4. Dr. Ani Wijayati, SH., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Satu, dan;
5. Dr. Andari Yurikosari, SH., MH, selaku Dosen Pembimbing Dua, yang mana ditengah-tengah kesibukannya, kedua Dosen Pembimbing tersebut telah memberikan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberikan arahan, koreksi, saran dan perbaikan dalam penulisan tesis ini.
6. Seluruh dosen dan staf pengajar pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Kajian Hukum Bisnis Universitas Kristen Indonesia yang telah memberikan pengetahuan dan pengalaman pada perkuliahan mata kuliah masing-masing.
7. Seluruh karyawan pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia yang telah membantu penulis terkait dengan pelayan administratif dan pemberian informasi lainnya.
8. Ayah saya: Sihar Parulian Simanungkalit yang sudah bersama dengan Tuhan Yesus. Terima kasih atas semua cinta dan kasih sayang saat saya kecil dulu.



9. Ibu saya: Enita Indriaty Sihaaan yang telah memberikan doa dan dukungan baik moril dan materiil.
10. Anak-anak saya yaitu Alvaro Gavriel Francois, Jacqueline Naomi, dan Diego Tsymbalar, atas doanya sehingga penulis dapat mencapai hasil terbaik.
11. Rekan-rekan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia atas kerjasama yang baik dan dukungan untuk menyelesaikan tesis ini.
12. Semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini, yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Akhirnya penulis menyadari bahwa tesis ini jauh dari sempurna, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan saran dan masukan demi perbaikan tesis ini. Dengan demikian penulis berharap tesis ini dapat bermanfaat bagi para pembaca untuk menambah pengetahuan.

Jakarta, 8 Juni 2023

Penulis,



Hardrian

## DAFTAR ISI

HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN TIM PENGUJI.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN PUBLIKASI.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR SINGKATAN.....	xi
ABSTRAK.....	xii
ABSTRACT.....	xiii

### **BAB I: PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Kerangka Teoritis dan Konseptual.....	7
1. Kerangka Teoritis.....	7
2. Kerangka Konsep.....	13
F. Metode Penelitian.....	15
1. Jenis Penelitian.....	15
2. Jenis Pendekatan.....	15
3. Jenis Data.....	15
4. Teknik Pengumpulan Data.....	16
5. Analisis Data.....	16
G. Sistematika Penulisan.....	17

## **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

A. Teori-teori Hukum.....	19
1. Tinjauan Umum tentang Teori Negara Kesejahteraan ( <i>Welfare State</i> ).....	19
1.1. Pendapat Ahli Hukum dan Definisi tentang Teori Negara Kesejahteraan ( <i>Welfare State</i> ).....	21
1.2. Korelasi antara Teori Negara Kesejahteraan ( <i>Welfare State</i> ) dengan Kebijakan Hubungan Kerja Tenaga Honorer.....	23
2. Tinjauan Umum tentang Teori Analisis Ekonomi terhadap Hukum ( <i>Economic Analysis of Law</i> ).....	26
2.1. Pendapat Ahli Hukum dan Definisi tentang Teori Analisis Ekonomi ( <i>Economic Analysis of Law</i> ).....	28
2.2. Korelasi antara Teori Analisis Ekonomi ( <i>Economic Analysis               of Law</i> ) dengan Kebijakan Hubungan Kerja Tenaga Honorer...	31

## **BAB III: HUBUNGAN KERJA TENAGA HONORER PADA INSTANSI PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

A. Tindakan Pemerintah.....	38
1. Tindakan atas dasar Hukum ( <i>Rechtshandeling</i> ).....	40
a. Tindakan Hukum Pemerintah berdasarkan Hukum Publik ( <i>publiekrechtelijke handeling</i> ).....	41
b. Tindakan Hukum Pemerintah berdasarkan Hukum Privat ( <i>privatrechtelijke handeling</i> ).....	41
2. Tindakan Nyata ( <i>Feitelijkehandeling</i> ).....	42
B. Perjanjian Kerja sebab adanya Hubungan Kerja.....	43
1. Kontrak /Perjanjian.....	43
2. Perjanjian Kerja oleh Pemerintah.....	47
C. Pihak-pihak dalam Hubungan Kerja.....	50
1. Tenaga Honorer /Tenaga Kerja.....	50
2. Pejabat Pemberi Kerja.....	52



D. Hubungan Kerja Tenaga Honorer.....	53
1. Dasar Hukum Rekrutmen Tenaga Honorer.....	53
2. SK Pengangkatan /Kontrak Kerja Tenaga Honorer.....	55
3. Hubungan Kerja dalam Pengangkatan Tenaga Honorer.....	58

**BAB IV: KETENTUAN PERJANJIAN KERJA WAKTU TERTENTU  
(PKWT) DALAM HUKUM PERBURUHAN BAGI TENAGA  
HONORER**


A. Ketentuan Kontrak /PKWT.....	65
1. Hubungan melakukan Pekerjaan.....	65
2. Syarat PKWT /Pekerja Kontrak.....	69
3. Hak dan Kewajiban Pekerja dan Pengusaha.....	74
a. Hak dan Kewajiban Pekerja.....	74
b. Hak dan Kewajiban Pemberi Kerja.....	76
4. Hukum Otonom dan Hukum Heteronom.....	77
B. Kedudukan Honorer dalam Peraturan Perundang-undangan.....	79
C. Pelaksanaan Ketentuan PKWT terhadap Tenaga Honorer.....	88
D. Pengaturan Tenaga Honorer.....	93

**BAB V: PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	102
B. Saran.....	103

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>106</b>
----------------------------	------------

## DAFTAR SINGKATAN



APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASN	: Aparatur Sipil Negara
BKN	: Badan Kepegawaian Negara
BLU	: Badan Layanan Umum
BPJS	: Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
CAT	: <i>Computer Assisted Test</i>
CBA	: <i>Cost Benefit Analysis</i>
CPNS	: Calon Pegawai Negeri Sipil
DIPA	: Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
KemenpanRB	: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
KPA	: Kuasa Pengguna Anggaran
KKN	: Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
KTUN	: Keputusan Tata Usaha Negara
KUHPerdara	: Kitab Undang-undang Hukum Perdata
KUHPidana	: Kitab Undang-undang Hukum Pidana
PKWT	: Perjanjian Kerja Waktu Tertentu
PKWTT	: Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu
PMK	: Peraturan Menteri Keuangan
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
PP	: Peraturan Pemerintah
PPK	: Pejabat Pembina Kepegawaian
PPNPN	: Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri
PPPK	: Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
RI	: Republik Indonesia
SBM	: Standar Biaya Masukan
SBK	: Standar Biaya Keluaran

SK	: Surat Keputusan
SOP	: Standar Operasional Prosedur
THR	: Tunjangan Hari Raya
TKK	: Tes Kompetensi Kepegawaian
TUN	: Tata Usaha Negara
UU	: Undang-undang
UUASN	: Undang-undang Aparatur Sipil Negara
UMR	: Upah Minimum Regional
UUD	: Undang-undang Dasar
UUK	: Undang-undang Ketenagakerjaan
UUPPK	: Undang-undang Pokok-pokok Kepegawaian





## ABSTRAK

Keberadaan tenaga honorer pada instansi pemerintahan di Indonesia saat ini tidak jelas. Secara historis, dimulai dari adanya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 yang dalam salah satu pasalnya terdapat larangan dalam merekrut tenaga honorer, sampai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang hanya mengakui status tenaga honorer sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Saat ini juga terdapat bermacam-macam nomenklatur tenaga honorer di Indonesia. Lebih lanjut, pengaturan terkait Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) juga tidak diatur secara jelas. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui hubungan kerja bagi tenaga honorer pada instansi pemerintahan di Indonesia dan pengaturan serupa terkait ketentuan PKWT (Perjanjian Kerja Waktu Tertentu) dalam hukum ketenagakerjaan. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan hukum yang terjadi pada tenaga honorer telah mencakup unsur-unsur pekerjaan yaitu: perintah, pekerjaan, upah dan waktu (kondisi) yang harus dipenuhi dalam suatu hubungan kerja. Dikarenakan terdapat kekosongan hukum dalam pengaturan pelaksanaan ketentuan tenaga honorer bagi tenaga honorer pada instansi pemerintahan di Indonesia, maka pengaturannya dapat dilakukan dengan menggunakan kontrak biasa yang tunduk pada hukum privat /ketenagakerjaan atau membuat peraturan teknis yang mengatur secara rinci mengenai tenaga honorer pada instansi pemerintahan di Indonesia. Ketiadaan regulasi mengenai tenaga honorer menyebabkan sulitnya memberikan perlindungan bagi tenaga honorer dan berpotensi menimbulkan konflik di kemudian hari. Karenanya perlu dibuat aturan secara rinci agar tercipta keseragaman aturan tenaga honorer.

Kata kunci: Tenaga Honorer, Hubungan kerja, Perjanjian kerja, Instansi Pemerintah

## ABSTRACT

*The existence of non-staff employee in government institution in Indonesia is currently unclear. Historically, starting from the existence of Government Regulation No. 48 of 2005, which in one of its articles contained a ban on recruiting non-staff employee, until the issuance of Law No. 5 of 2014 which only recognizes the status of non-staff employee as Government Employees with Work Agreements (PPPK). Currently, there are also various nomenclatures of non-staff employee in Indonesia. In addition, the regulation related to Government Employees with Employment Agreements (PPPK) is also not clearly regulated. The purpose of this research is to find out the employment relationship for non-staff employee in government institution in Indonesia and similar arrangements related to the provisions of PKWT (Specified Time Work Agreement) in labor law. The research method used is normative juridical. The results show that the legal relationship that occurs in non-staff employee has included elements of work, namely: order, work, wage and time (condition) that must be fulfilled in an employment relationship. Due to the legal vacuum in regulating the implementation of non-staff employee provisions for non-staff employee in government institution in Indonesia, the regulation can be done by using ordinary contracts that are subject to private / labor law or making technical regulations that regulate in detail about non-staff employee in government institution in Indonesia. The absence of regulations regarding non-staff employee makes it difficult to provide protection for non-staff employee and has the potential to cause conflicts in the future. Therefore, it is necessary to make detailed rules in order to create uniformity of non-staff employee rules.*

*Keywords: non-staff employee, employment relationship, employment agreement, government institution.*