

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Status tenaga honorer di instansi pemerintah merupakan masalah serius yang harus segera diselesaikan. Moratorium penerimaan pegawai negeri sipil (PNS) dan larangan perekrutan tenaga honorer ternyata tidak berhasil dilakukan karena tenaga honorer memang dibutuhkan dalam menjalankan proses birokrasi pemerintahan. Aparatur pemerintahan di Indonesia terbagi atas PNS dan non-PNS. *Pegawai negeri sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK) untuk menduduki jabatan pemerintahan.*¹ Sementara itu, pegawai non-PNS dikenal sebagai pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK)² dan pegawai lainnya yang diatur berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

Perekrutan tenaga honorer sebelum diterbitkannya UUASN diistilahkan dengan penerimaan pegawai non-PNS. Ironisnya, UU No. 13 /2003 tentang Ketenagakerjaan (UUK) tidak mengatur terkait hubungan kerja di instansi pemerintah, namun tidak pula diatur dalam UUASN, hal mana dalam UUASN hanya menyebutkan bahwasanya pegawai ASN hanya PNS dan PPPK.

ASN bertugas dan memiliki fungsi dalam menjalankan pemerintahan. Jumlah ASN yang cukup diharapkan mampu memberikan hasil yang optimal. Upaya peningkatan kinerja dan kualitas pelayanan publik akan berbanding lurus dengan penambahan sumber daya manusia pada instansi pemerintah. PNS sering kesulitan dalam menjalankan pelayanan birokrasi, sehingga hasilnya kurang maksimal. Oleh karena itu, dibutuhkan jumlah ASN yang cukup guna membantu PNS dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi (tupoksi).

¹ UU No. 5 /2014, pasal 1 angka 3.

² UU No. 5 /2014, pasal 1 angka 4.

Tenaga honorer adalah *seorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK) atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).*³ Dalam perkembangannya, tenaga kerja lainnya yang dipekerjakan pada instansi pemerintah yang gajinya tidak berasal dari APBN atau APBD juga termasuk sebagai kelompok tenaga honorer.⁴ Anggaran lain yang digunakan untuk membiayai tenaga honorer diantaranya: bantuan /subsidi guna kegiatan atau pembinaan dari APBN atau APBD, dana bantuan operasional sekolah, atau pembiayaan lain melalui retribusi atas keikhlasan para PNS yang dibantunya maupun dana operasional suatu instansi tidak menentu besarnya tergantung pada kebijakan pimpinan unit kerja instansi tenaga honorer bekerja yang biasanya lebih kecil dari UMR kota atau kabupaten.⁵

Secara filosofis, tenaga honorer muncul atas kebutuhan aparatur negara, sebagai implementasi penerapan tata laksana kepegawaian dalam menyelenggarakan tata pengelolaan pemerintah yang baik di Indonesia. Konteks ini juga terkait dengan eksistensi dari pegawai honorer/kontrak, guru honorer, dan istilah lainnya yang sejenis⁶ yang tugasnya dalam naungan instansi pemerintah dengan mendapatkan gaji dari APBN atau APBD.

Secara yuridis, keberadaan tenaga honorer baru dikenal setelah keluarnya UU No. 43 /1999 tentang pokok-pokok kepegawaian (UUPPK), yang pada pasal 2 ayat (3) disebutkan: *..pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.* UUPPK ini mampu mengakomodasi besarnya kebutuhan pegawai negeri setelah munculnya UU No. 22 /1999, yang kala itu mengakibatkan restrukturisasi dan reorganisasi manajemen kepegawaian yang

³ PP No. 48 /2005, pasal 1 angka 1.

⁴ PP No. 56 /2012, pasal 6 ayat (3).

⁵ Halimatusadiah dan Dhoni Yusra, "Tinjauan Atas Kewenangan Negara (Pemerintah) Membuat Perjanjian Kerja dengan Pegawai Honorer serta Landasan Hukumnya", *Lex Jurnalica* Volume 12 Nomor 2 (Agustus 2015), hal. 133.

⁶ *Ibid.*

signifikan, termasuk terjadinya mutasi pegawai negeri yang sangat besar menuju pemerintah pusat maupun daerah. Namun demikian, fenomena ini justru menyebabkan ketidakseimbangan redistribusi PNS pusat dengan daerah. Kondisi inilah yang kemudian dijadikan dasar dilakukannya penerimaan tenaga honorer pemerintah daerah untuk menempati posisi-posisi yang masih kosong. Pemerintah daerah diberikan kewenangan pasca kebijakan otonomi daerah, termasuk mengelola kepegawaian, khususnya merekrut tenaga kerja kontrak.

Pemerintah telah menghimpun data tenaga non-ASN yakni sebanyak 2.113.158 orang pertanggal 30 September 2022 pukul 07.10 WIB melalui portal <https://pendataamonasn.bkn.go.id>, pada instansi BKN. Pendataan non-ASN ini terdiri atas 66 instansi di pusat, serta 522 instansi di daerah, sesuai surat MenpanRB No.: B /1917 /M /SM /01 /00 /2022 perihal tindak lanjut pendataan non-ASN pada lingkungan instansi pemerintah, tanggal 30 September 2022.⁷ Sejatinya, keberadaan tenaga honorer pada instansi pemerintah pusat /daerah tidak akan ada lagi setelah tanggal 28 nopenber 2023.⁸ Ini diatur dalam surat MenpanRB No.: B /185/M.SM.02.03 /2022 yang intinya menyebutkan penyelesaian pegawai non-ASN harus dilakukan sebelum batas waktu tanggal 28 nopenber 2023, oleh karenanya maka sesuai UU ASN maka status pegawai pemerintah hanya PNS dan PPPK.

Bahwasanya terdapat perbedaan konsep antara PPPK dengan pegawai honorer yang terdapat dalam pasal 2 ayat (3) UUPPK. Pegawai honorer diangkat berdasarkan perjanjian kerja /keputusan PTUN. Pada pasal 2 ayat (3) UUPPK berbunyi: *pegawai honorer diangkat untuk jangka waktu tertentu yang mempunyai tugas melaksanakan pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi.*⁹

⁷ Aulia Damayanti, “2 Juta Honorer Antre Diangkat Jadi PNS dan PPPK”, <https://www.google.com/amp/s/finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6368266/2-juta-honorer-antre-diangkat-jadi-pns-dan-pppk/amp>, diakses 26 Oktober 2022.

⁸ Muhammad Idris, “*Begini Kejelasan Nasib Honorer yang Tak Dipakai Lagi Mulai 2023*”, <https://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/money/read/2022/01/22/130300726/begini-kejelasan-nasib-honorer-yang-tak-dipakai-lagi-mulai-2023>, diakses 26 Oktober 2022.

⁹ UU No. 43 /1999, penjelasan pasal 2 ayat (3).

Pegawai honorer dari gaji yakni pegawai honorer Kategori I yang penggajiannya dari anggaran APBN atau APBD, serta Kategori II yang penggajiannya di luar APBN atau APBD.¹⁰ Pada pasal 8 PP No. 48 /2005 diatur larangan untuk perekrutan tenaga honorer, sama halnya sebagaimana diatur pula pada pasal 96 PP No. 49 /2018. Apabila tenaga honorer ingin diangkat menjadi calon PNS, maka mereka harus mengikuti seleksi terlebih dahulu.

Mengacu pada surat edaran KemenpanRB sebelumnya bahwa nomenklatur tenaga honorer pada instansi pemerintah tidak akan ada lagi setelah 28 November 2023, sebagaimana juga diatur dalam PP Nomor 49/2018. Pembatasan tenaga honorer ini diambil sebagai kebijakan pemerintah karena jumlah tenaga honorer semakin banyak. Namun demikian, sesuai pasal 2 PP No. 48 /2005 tetap diberikan kesempatan untuk diangkatnya tenaga honorer menjadi CPNS guna pemenuhan tenaga tertentu di pemerintahan.

Kebijakan pembatasan jumlah pegawai di instansi pemerintah oleh KemenpanRB bertujuan untuk evaluasi dalam menyelaraskan kuantitas pegawai dengan *budget* yang dimiliki negara, serta pertimbangan lain yakni: banyaknya PNS yang pensiun, serta instansinya. Hasil evaluasi tersebut menunjukkan bahwa dari sekian banyak jumlah pegawai yang diminta/dibutuhkan, namun hanya sedikit yang disetujui, dikarenakan terbatasnya dana APBN /APBD dalam pembiayaan PNS, mulai dari gaji hingga dana pensiun. Perekrutan tenaga honorer merupakan cara instansi untuk mengisi kekosongan atas tidak diperolehnya persetujuan dalam perekrutan PNS. Perekrutan ini bisa didapatkan secara internal dari instansi sendiri atau para pelamar dari luar, yang mana mereka ingin mengabdikan diri kepada negara dengan bekerja sebagai tenaga kontrak /honorer.

Ada tiga (3) dasar penting dalam merekrut pegawai pada instansi pemerintah yaitu: (i) *minus growth*, (ii) *zero growth*, dan (iii) *growth*.¹¹

¹⁰ PP No. 56 /2012, penjelasan umum.

¹¹ Wasisto Raharjo Jati, "Analisa Status, Kedudukan, dan Pekerjaan Pegawai Tidak Tetap",

(i) *Minus growth* berlaku pada instansi yang didasarkan pada hasil Analisa Beban Kerja (ABK) dengan besaran anggaran belanja pegawainya yaitu: 50 persen lebih dari APBD bagi Kabupaten /Kota dan 30 persen lebih dari APBD bagi provinsi. (ii) *Zero growth* berlaku jika jumlah pegawainya cukup dengan besaran anggaran belanja pegawainya yaitu: diantara 40 sampai dengan 50 persen APBD bagi Kabupaten /Kota dan diantara 25 sampai dengan 30 persen bagi provinsi. (iii) *Growth* berlaku jika rasio belanja diantara 5 sampai dengan 10 persen APBD bagi Kabupaten /Kota) dan 10 sampai dengan 15 persen bagi provinsi. Melalui ketiga kualifikasi tersebut pemerintah diharapkan mampu dalam melakukan penghematan anggaran serta memaksimalkan peran dari pegawai sebagaimana pedoman dalam reformasi birokrasi guna mewujudkan pengelaaan pemerintah yang baik (*good governance*).

Keberadaan tenaga honorer setelah periode 1999 dibagi menjadi tiga (3) fungsi yaitu:

1. Redistributif yakni pengangkatan pegawai tidak tetap sebagai upaya pemerataan tupoksi aparatur negara;
2. Akomodatif yakni upaya masyarakat dalam pengabdian kepada negara, sambil menunggu pengangkatan PNS;
3. Inovasi yakni keberadaan pegawai tidak tetap menumbuhkan iklim kompetitif ASN terkait pelayan publik.¹²

Di Indonesia, tenaga honorer diatur melalui PKWT yang setiap tahun diperbaharui, hal mana perjanjian adalah peristiwa hukum terkait janji seseorang untuk melakukan /tidak melakukan sesuatu.¹³ UUK mengatur perlindungan kepada pekerja kontrak, termasuk adanya perikatan yang mana buruh bekerja untuk mendapatkan upah, sedangkan majikan mempekerjakan buruh dengan membayarkan upah. Pada pasal 57 ayat (1) UUK disebutkan: *perjanjian kerja untuk waktu tertentu dibuat secara tertulis*, guna melindungi hal-hal terkait

dalam Jurnal Borneo Administrator/Volume 11/No. 1/2015, hal. 114.

¹² *Ibid.*

¹³ Ahmadi Miru, *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hal. 2.

dengan berakhirnya perjanjian kontrak kerja.

Walaupun hubungan kerja dibentuk atas kesepakatan pemberi kerja dengan pekerja, akan tetapi pada prakteknya pemberi kerja biasanya mempunyai posisi tawar yang lebih besar untuk bernegosiasi terkait kewajiban dan hak dibanding pekerja.¹⁴ Dalam suatu perjanjian kontrak pendek (*Kortverband Contract*) tenaga honorer, umumnya kehadiran tenaga honorer antara dibutuhkan atau tidak. Tenaga honorer dibutuhkan dalam membantu tugas operasional instansi, namun disisi lain keberadaan tenaga honorer tidak diperlukan karena menyebabkan peranan aparatur yang sudah ada menjadi kurang efektif.¹⁵ Kedudukan tenaga honorer seharusnya seimbang dengan pegawai pemerintah dalam menjalankan tugasnya, karena tenaga honorer juga menjalankan tugas pemerintahan yang sifatnya teknis administratif dan professional.

Permasalahan tenaga kontrak muncul ketika diterbitkannya PP No. 48 /2005 yang pada pasal 8 menyebutkan: *sejak ditetapkannya PP ini semua PPK dan pejabat lain di lingkungan instansi dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis kecuali ditetapkan dengan PP*. Kenyataannya hingga saat ini masih dilakukan penerimaan tenaga kontrak /honorer pada instansi pemerintah, yang pengangkatannya dilakukan oleh kepalainstansi melalui surat keputusan kepala instansi.

B. Rumusan Masalah

Masalah penelitian ini terbatas pada hubungan antara pemberi kerja dan tenaga honorer pada instansi pemerintah pusat, yang mana tenaga honorer tercatat sebagai penerima honor (honorariumnya tercantum /dianggarkan dalam rencana kerja anggaran kementerian /lembaga), yang proses pengangkatannya dilakukan secara langsung oleh pejabat berwenang, tanpa adanya mekanisme lelang (pengadaan barang dan jasa pemerintah) melalui pihak ketiga. Berdasarkan latar belakang dan pembatasan tersebut, maka rumusan

¹⁴ *Op cit*, Wasisto Raharjo Jati, hal. 103.

¹⁵ *Ibid*.

masalah yakni:

1. Bagaimana hubungan kerja tenaga honorer pada instansi pemerintahan di Indonesia?
2. Bagaimana pengaturan terkait PKWT bagi tenaga honorer dari sisi hukum perburuhan?

C. Tujuan Penelitian

Atas permasalahan tersebut, maka tujuan dari penelitian yakni:

1. Menganalisa hubungan kerja tenaga honorer pada instansi pemerintahan di Indonesia.
2. Menganalisa ketentuan PKWT bagi tenaga honorer dari sisi hukum perburuhan.

D. Manfaat Penelitian

Harapan penulis atas manfaat penelitian yakni:

1. Manfaat Teoretis

Harapannya adalah agar berkembangnya ilmu pengetahuan terkait hukum perburuhan dan hukum kepegawaian, sehingga dihasilkan gagasan dalam penyempurnaan peraturan tentang kepegawaian.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan menjadi acuan bagi aparat pemerintah dalam memposisikan hubungan kerja tenaga honorer secara adil dan bijaksana.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Manfaat teoretis yakni agar bertambah dan berkembangnya ilmu pengetahuan hukum, khususnya terkait hubungan kerja tenaga honorer pada instansi pemerintahan di Indonesia. Teori diperlukan sebagai penunjuk arah dalam melakukan penelitian.

Teori negara kesejahteraan (*welfare state*) berfokus pada pelaksanaan konsep perlindungan sosial yang terstruktur bagi semua warga negara atas perwujudan hak warga negara, serta kewajiban dari negara. Teori ini diperuntukkan kepada semua usia, yang berusaha untuk menyatukan sumber daya dan menyelenggarakan layanan tujuan akhir kepada warga negara guna peningkatan kesejahteraan. Bessant, Watts, Dalton dan Smith, berpendapat bahwa hakikat dari negara kesejahteraan dimulai sejak abad 18, saat Jeremy Bentham pada tahun 1748 sampai dengan tahun 1832 menyuarkan ide bahwa kewajiban pemerintah adalah menjamin kebahagiaan bagi warga negaranya. Negara kesejahteraan harus menghadirkan kebijakan pelayanan sosial, antara lain: sekolah gratis, penghasilan layak, dan pengentasan kemiskinan, jadi negara kesejahteraan identik dengan kebijakan sosial¹⁶. Konsep negara kesejahteraan mengacu kepada peranan aktif negara dalam pengelolaan dan pengorganisasian bidang ekonomi, termasuk peran negara untuk menjamin kesejahteraan bagi warganya. Negara Kesejahteraan harus menghindarkan warga negara atas ketergantungan mekanisme pasar dengan suatu kebijakan negara.

Sementara itu, berkaitan dengan teori analisis ekonomi dalam hukum (*analysis economic of law*), pada tahun 1992 Posner menyampaikan bahwa efisiensi berarti suatu pengalokasian sumber daya untuk memaksimalkan nilai (*value*). Efisiensi berfokus pada pembuatan kebijakan sosial (*social decision making*) untuk mengatur kesejahteraan masyarakat¹⁷. Posner melihat kebermanfaatan hukum dari tiga sisi yakni: (i) *value* (nilai), *utility* (kegunaan) dan *efficiency* (efisiensi).

Hubungan kerja tenaga honorer pada instansi pemerintahan di Indonesia dianalisa menggunakan landasan teori tentang hubungan hukum melakukan pekerjaan yang berlaku secara umum. Hubungan hukum

¹⁶ Siswono Yudo Husodo, “*Mimpi Negara Kesejahteraan*”, Pengantar, Cetakan I, (Jakarta: LP3ES dan Perkumpulan Prakarsa, Juli 2006), hal. 8.

¹⁷ Richard Posner, “*Analysis Economic of Law*”, 2nd edition, (Boston Toronto: Little Brown and Company, 1992), hal. 10-15 dan 27.

melakukan pekerjaan, dibedakan menjadi dua (2) kelompok, yaitu:

- 1) hubungan hukum berdasarkan perjanjian, yang unsur-unsurnya: ada upah tertentu, serta ada hubungan diperatas (*dienstverhoudings*); dan
- 2) hubungan hukum diluar hubungan kerja, ada yang dilakukan atas dasar perjanjian melakukan jasa-jasa dan pemborongan pekerjaan. Pada kelanjutannya juga ada atas dasar hubungan kemitraan (*partnership*)¹⁸.

Pengaturan hubungan hukum dalam melaksanakan pekerjaan terdapat pada pasal 1601 KUHPerdara yang berbunyi: *selain persetujuan untuk menyelenggarakan beberapa jasa yang diatur oleh ketentuan-ketentuan khusus untuk itu dan oleh syarat-syarat yang diperjanjikan, dan bila ketentuan-ketentuan yang syarat-syarat ini tidak ada, persetujuan yang diatur menurut kebiasaan, ada dua macam persetujuan, dengan mana pihak kesatu mengikatkan diri untuk mengerjakan suatu pekerjaan bagi pihak lain dengan menerima upah, yakni: perjanjian kerja dan perjanjian pemborongan kerja.* Perjanjian yang dibuat antara pengusaha dengan pekerja menciptakan hubungan kerja, sebagai peristiwa hukum yang mana satu subjek hukum berjanji kepada subjek hukum lain dalam melakukan /tidak melakukan prestasi yang disebut sebagai perjanjian/kontrak.¹⁹

Kontrak sepihak berarti: satu pihak berjanji untuk melakukan sesuatu kepada pihak lain, sementara pihak lain tersebut tidak memberikan kontraprestasi. Pada kondisi yang lain, berarti para pihak berjanji untuk melakukan sesuatu, yang diartikan bahwasanya para pihak mempunyai kewajiban dan mendapatkan hak sesuai perjanjian.²⁰ Hubungan kerja merupakan hubungan hukum antara 2 pihak untuk melakukan suatu pekerjaan, yakni pemberi pekerja dengan pekerja yang timbul dari adanya perjanjian kerja, yakni pekerja melakukan pekerjaan dan menerima upah, sedangkan majikan mempekerjakan pekerja dan memberikan upah.

¹⁸ UU No. 20 /2008, pasal 26.

¹⁹ Ahmadi Miru, *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*, Cetakan Ke-6 (Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa, 2014), hal. 2.

²⁰ *Ibid.*

Pada pasal 1313 KUHPerdata berbunyi: *perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih*. Perjanjian merupakan peristiwa dimana satu pihak berjanji pada pihak lain atau dimana para pihak berjanji dalam melakukan pekerjaan tertentu. Perjanjian dikatakan sah apabila telah mengikuti persyaratan sahnya perjanjian sesuai diamanatkan pada pasal 52 ayat (1) UUK Jo. pasal 1320 KUHPerdata yaitu: kesepakatan para pihak, cakap dalam bertindak hukum, terdapat objek (pekerjaan) tertentu, dan objek (pekerjaan) tersebut tidak boleh berlawanan dengan kesusilaan, ketertiban, serta aturan perundangan, dengan penjelasan:

1. Ada para pihak; sedikitnya 2 pihak (subjek hukum) di perjanjian yaitu manusia atau badan hukum sesuai UU.
2. Ada kata sepakat; para pihak sepakat dan sifatnya bukan perundingan, yang mana perundingan hanya terkait persyaratan dan objek yang dijanjikan.
3. Ada kewajiban; yang mana harus dilakukan para pihak.
4. Ada bentuk tertentu (lisan/tulisan); hal mana perjanjian tertulis adalah mengikat dan memiliki kekuatan pembuktian.
5. Ada persyaratan tertentu; berupa kewajiban dan hak para pihak.
6. Ada tujuan tertentu; berupa isi perjanjian yang dibuat atas dasar kebebasan berkontrak, sepanjang tidak berlawanan dengan kesusilaan, ketertiban, serta aturan perundangan.

Perjanjian kerja mengandung unsur-unsur yaitu: (i) upah, (ii) perintah, dan (iii) pekerjaan. Unsur-unsur hubungan kerja tersebut berimplikasi pada adanya hubungan diperatas antara pemberi kerja dan pekerja. Dalam konteks ketenagakerjaan dikenal 2 teori tanggung jawab yaitu: (1) tanggung jawab langsung (*strict liability*) dan (2) tanggung jawab

tidak langsung (*vicarious liability*).²¹ Disebut tanggung jawab langsung berarti pekerja bertanggung jawab sepenuhnya atas apa-apa yang dilaksanakan terkait pekerjaan. Selanjutnya disebut tanggung jawab tidak langsung berarti tanggung jawab ada pada si pemberi kerja, dimana cirinya pekerja ada dalam hubungan kerja. Unsur-unsur hubungan kerja:

a. Perintah;

Bukan merupakan perjanjian kerja tanpa adanya perintah. Ini menandakan kedudukan para pihak berbeda yakni pemberi kerja berada di atas (memerintah), sedangkan pekerja berada di bawah (diperintah). Perbedaan kedudukan ini disebut hubungan subordinasi, serta ada yang menyebutnya hubungan kedinasan. Atas perbedaan ini maka ada perjanjian kerja. Namun, jika kedudukan para pihak sama, maka tidak akan ada perjanjian kerja, melainkan perjanjian lain.²²

b. Pekerjaan;

Harus ada pekerjaan yang dijanjikan, yang dilakukan oleh pekerja itu sendiri, dengan mengacu pada perjanjian kerja. Bukanlah suatu perjanjian kerja apabila seorang pekerja membebaskan pekerjaannya kepada orang lain. Ini diatur pada pasal 1603a KUHPerdara yang berbunyi: *buruh wajib melakukan sendiri pekerjaannya, hanya dengan izin majikan ia dapat menyuruh orang lain menggantikannya.*

c. Upah;

Pada pasal 1 angka 30 UUK berbunyi: *upah adalah hak pekerja /buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja /buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk*

²¹ Aloysius Uwiyono, “Pengantar Hukum Ketenagakerjaan”, (Makalah disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Sertifikasi Hakim Pengadilan Hubungan Industrial Lingkungan Pengadilan Umum Seluruh Indonesia, Mahkamah Agung RI, Ciawi Bogor, 10 Mei 2016).

²² *Ibid.*

*tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah dan/atau akan dilakukan. Selanjutnya, pasal 94 UUK berbunyi: komponen upah terdiri dari upah pokok dan tunjangan tetap, dimana besarnya upah pokok sedikit-dikitnya 75% dari jumlah pokok dan tunjangan tetap. Tunjangan yang didapatkan pekerja dari perusahaan ada 2 yakni:*²³

- 1) Tunjangan tetap ialah tunjangan yang diberikan oleh perusahaan secara rutin kepada pekerja /buruh per bulan yang besarnya relatif tetap.
- 2) Tunjangan tidak tetap ialah tunjangan yang diberikan oleh perusahaan kepada pekerja /buruh dimana perhitungannya berdasarkan kehadiran kerja.

d. Waktu;

Terdapat waktu yang disediakan kepada pekerja dalam pelaksanaan kerja yang dibebankan kepadanya atau lama pekerja untuk melaksanakan pekerjaan yang dibebankan kepadanya dari majikan.²⁴ perumusan waktu di perjanjian kerja, diantaranya: batas waktu perjanjian, waktu penyelesaian pekerjaan, waktu hasil kerja, kejadian tertentu atau suatu perjalanan /kegiatan.²⁵

Dalam praktek pemerintahan seringkali terjadi konflik norma antara aturan yang rendah dengan aturan yang lebih tinggi, termasuk antara satu pasal dengan pasal yang lain dalam satu UU atau dengan UU yang lain, sehingga perlu penyelesaian menggunakan asas-asas preferensi yaitu:²⁶

- 1) Aturan perundangan yang lebih tinggi mengenyampingkan aturan perundangan yang lebih

²³ Rukiyah L dan Darda Syahrizal, *UUK dan Aplikasinya*, (Jakarta: Dunia Cerdas, 2013), hal. 210.

²⁴ Aloysius Uwiyono, et.al., *Asas-asas Hukum Perburuhan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hal. 8, 58.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta, Liberty, 2007), hal 6-7.

rendah (*lex superior derogat lex inferior*).

- 2) Aturan perundangan yang bersifat khusus menyanggah aturan perundangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*).
- 3) Aturan perundangan yang baru menyanggah aturan perundangan yang lama (*lex posteriori derogat lex priori*).

2. Kerangka Konsep

Sebagai kegiatan ilmiah, karenanya dibutuhkan teori dalam penelitian ini berupa: definisi, asumsi, konsep, dan proposisi guna menjelaskan suatu fenomena sosial secara sistematis melalui perumusan konsep-konsep yang saling berhubungan.²⁷ Kerangka konsep ini terdiri dari definisi-definisi sebagai berikut:

- a. Pekerja /buruh adalah semua pekerja yang mendapatkan upah atau imbalan dalam bentuk lain.
- b. Pegawai ASN adalah PNS dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh PPK, disertai tugas negara lain, serta digaji sesuai aturan perundangan.
- c. PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh PPK untuk menduduki jabatan pemerintahan.
- d. PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan PKWT dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.
- e. Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh PPK /pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau penghasilannya menjadi beban APBN /APBD.
- f. Pemberi kerja adalah perseorangan /pengusaha /badan hukum /badan lain yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah

²⁷ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), hal. 19.

/imbalan dalam bentuk lain.

- g. Pengusaha adalah:
- a) orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang menjalankan suatu perusahaan milik sendiri;
 - b) orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang secara berdiri sendiri menjalankan perusahaan bukan miliknya;
 - c) orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang berada di Indonesia mewakili perusahaan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia.
- h. Perusahaan adalah:
- a) setiap bentuk usaha yang berbadan hukum atau tidak, milik orang perseorangan, milik persekutuan atau milik badan hukum, baik milik swasta maupun milik negara yang mempekerjakan pekerja /buruh dengan membayar upah /imbalan dalam bentuk lain;
 - b) usaha-usaha sosial dan usaha-usaha lain yang mempunyai pengurus dan mempekerjakan orang lain dengan membayar upah /imbalan dalam bentuk lain.
- i. Instansi pemerintah adalah instansi pusat dan/atau instansi daerah.
- j. Instansi pusat adalah kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga nonstruktural.
- k. Instansi daerah adalah perangkat daerah provinsi dan daerah kabupaten /kota yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.
- l. Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian /lembaga /satuan kerja perangkat daerah atau pejabat yang disamakan pada institusi lain pengguna APBN /APBD.
- m. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) adalah pejabat ditetapkan oleh pengguna anggaran untuk memakai APBN /ditetapkan oleh kepala daerah untuk memakai APBD.
- n. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) adalah pejabat yang bertanggung

jawab atas pelaksanaan pengadaan barang /jasa.

- o. Perjanjian kerja adalah perjanjian antara pemberi kerja/pengusaha dengan pekerja/buruh yang memuat: persyaratan kerja, hak dan kewajiban.
- p. Hubungan kerja adalah hubungan antara pemberi kerja/pengusaha dengan pekerja/buruh atas dasar perjanjian kerja yang terdiri dari unsur-unsur yakni: pekerjaan, upah dan perintah.
- q. Hubungan industrial adalah hubungan antara beberapa pihak pada suatu proses produksi barang/jasa yang terdiri dari unsur-unsur yakni: pemberi kerja/pengusaha, pekerja/buruh dan pemerintah berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

F. Metode Penelitian

Cakupannya yakni usul, rancangan, pengumpulan, pengolahan, analisa data, dan laporan penelitian.

1. Jenis Penelitian

Menggunakan hukum normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka,²⁸ berupa: aturan perundangan, surat keputusan, pendapat ahli, perjanjian, dan lain-lain. Penelitian hukum normatif /kepastiaan bertumpu pada pengkajian data-data sekunder dari berbagai sumber kepustakaan.

2. Jenis Pendekatan

Digunakan pendekatan undang-undang dan konseptual dengan cara memeriksa seluruh peraturan hukum, serta menemukan keterkaitan antar peraturan.

3. Jenis Data

1. Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang merupakan aturan dasar, antara lain: KUHPerdata, UUK dan UUPPK.

²⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hal. 14.

2. Bahan hukum sekunder yakni: bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, antara lain: kajian, hasil penelitian, artikel, dan literatur.
3. Bahan hukum tersier yakni: bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, antara lain: kamus, ensiklopedia, dst.²⁹

4. Teknik Pengumpulan Data

Digunakan sistem kartu, yang mana terdapat 2 kartu yang harus disiapkan yakni:³⁰

1. Kartu kutipan; untuk mencatat /mengutip sumber yang diperoleh, yang terdiri dari: nama pengarang /penulis, judul buku /artikel, impesum, nomor halaman dan sebagainya.
2. Kartu bibliografi: untuk mencatat sumber dalam penyusunan daftar pustaka.

5. Analisis Data

Penggambaran terkait tema dan makna harus sesuai dengan masalah yang diteliti, serta bahan hukumnya. Penjabaran dan penentuan makna dalam aturan perundangan ini terkait dengan persoalan kepegawaian berdasarkan: UU, PP, surat keputusan pemerintah. Interpretasi dibutuhkan untuk mengetahui manfaat norma, utamanya jika terdapat konflik norma.

Setelah dilakukan identifikasi bahan hukum, selanjutnya sistematisasi atas penjelasan semua pendapat hukum, serta peraturan-peraturan terkait isu tersebut. Dilakukan pula koherensi antara pendapat ahli dengan semua aturan perundangan. Akhirnya dilakukan sistematisasi bahan hukum dari pendapat ahli dan aturan perundangan, untuk dilakukan evaluasi dan pemberian argumentasi sesuai koherensi atas dalam penelitian.

G. Sistematika Penulisan

²⁹ *Ibid*, hal. 13.

³⁰ *Ibid*, hal. 53.

Tesis ini dibagi terdiri dari 5 Bab sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Berisi latar belakang penulisan Tesis yaitu mengenai hubungan kerja tenaga honorer pada instansi pemerintahan di Indonesia setelah adanya rekrut tenaga honorer dan tidak diaturnya keberadaan tenaga honorer dalam peraturan kepegawaian yang baru, serta mengenai penerapan ketentuan PKWT bagi tenaga honorer yang dikontrak secara terus menerus. Selain itu bab ini akan berisi tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Berisi kerangka teori dan konseptual terkait hal-hal yang mendasari penelitian ini. Teori-teori hukum dalam penelitian ini terdiri atas (1) teori negara kesejahteraan dan (2) teori analisis ekonomi yang menjelaskan tentang: asal usul teori negara kesejahteraan dan teori analisis ekonomi, pendapat para ahli tentang teori negara kesejahteraan dan teori analisis ekonomi, dan hubungan antara teori-teori tersebut dengan kebijakan pemerintah Indonesia tentang tenaga honorer.

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

Berisi pembahasan mengenai hubungan kerja dalam pengangkatan tenaga honorer yang diawali oleh penjelasan mengenai kewenangan pemerintah dalam bertindak sebagai salah satu pihak dalam hubungan kerja. Kemudian penjelasan mengenai adanya hubungan kerja yang diawali oleh perjanjian kerja, serta dasar pengangkatan tenaga honorer dan SK pengangkatan /Kontrak kerja.

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

Berisi pembahasan mengenai pelaksanaan ketentuan PKWT terhadap tenaga honorer berdasarkan ketentuan mengenai kontrak atau PKWT. Juga dibahas mengenai kedudukan tenaga honorer dalam peraturan perundang-undangan dan perbedaan proses rekrut antara tenaga honorer dengan PNS.

BAB V: PENUTUP

Berisi kesimpulan mengenai kedudukan, hubungan kerja, dan penerapan ketentuan PKWT bagi tenaga honorer, serta saran yang dapat dilakukan pemerintah dalam mengakomodir keberadaan tenaga honorer.

