



**KEDUDUKAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP  
STATUS TENAGA HONORER SETELAH BERLAKUNYA  
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG  
APARATUR SIPIL NEGARA**

**(Studi Pada Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat)**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Tugas-Tugas Dan Memenuhi Syarat-Syarat  
Mencapai Gelar Sarjana Hukum

**Oleh :**

**SURAYA HANIFA**

NPM : 1516000370  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Perdata

**FAKULTAS SOSIAL SAINS  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI  
MEDAN  
2019**

**HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING**

**KEDUDUKAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP  
STATUS TENAGA HONORER SETELAH BERLAKUNYA  
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG  
APARATUR SIPIL NEGARA**

**(Studi Pada Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat)**

Nama : SURAYA HANIFA  
NPM : 1516000370  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Perdata

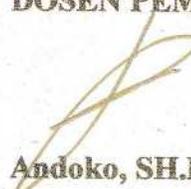
**Disetujui Oleh :**

**DOSEN PEMBIMBING I**



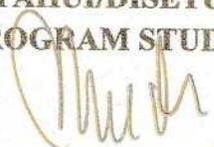
**Dr. Siti Nurhayati, SH., MH**

**DOSEN PEMBIMBING II**



**Andoko, SH.I., MH**

**DIKETAHUI/DISETUJUI OLEH :  
KETUA PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**



**Dr. Onny Medaline, SH., M.Kn**

**DIKETAHUI OLEH :  
DEKAN FAKULTAS SOSIAL SAINS  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI MEDAN**



**Dr. Surya Nita, S.H., M.Hum**

**HALAMAN PENGESAHAN TIM PENGUJI**

**KEDUDUKAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP  
STATUS TENAGA HONORER SETELAH BERLAKUNYA  
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG  
APARATUR SIPIL NEGARA**

**(Studi Pada Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat)**

Nama : SURAYA HANIFA  
Npm : 1516000370  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Perdata

**TELAH DIPERTANAHANKAN DI DEPAN SIDANG PENGUJI**

Pada hari/Tanggal : Jumat, 08 November 2019  
Tempat : Ruang Judicium/ujian Fakultas Sosial Sains  
Universitas Pembangunan Panca Budi Medan  
Jam : 16.00 WI B  
Dengan Tingkat Judicium : Sangat Memuaskan (A)

**PANITIA UJIAN/TIM PENGUJI :**

Ketua : Dr. Onny Medaline, S.H., M.Kn. ....  
Anggota I : Dr. Siti Nurhayati, SH., MH. ....  
Anggota II : Andoko, SH.I., MH. ....  
Anggota III : Mochammad Erwin Radityo, SH., M.Kn. ....  
Anggota IV : H. Muchtar, SH., SpN., MH. ....

**DIKETAHUI OLEH  
DEKAN PRODI ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI MEDAN**



**Dr. Surya Nita, S.H., M.Hum.**



**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI  
FAKULTAS HUKUM**

Status Terakreditasi Nomor : 091/BAN-PT/Ak-XV/S/II/2013, Tanggal 21 Februari 2013  
Jl. Jend. Gatot Subroto Km. 4,5 PO BOX 1099 Telp 061 50200503 Medan 20112

**PENGESAHAN JUDUL SKRIPSI**

Yang bertandatangan dibawah ini :

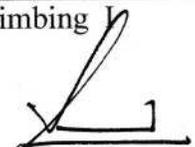
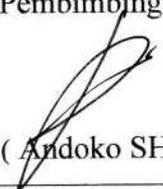
Nama : Suraya Hanifa  
 Tempat/Tgl. Lahir : Stabat, 19 September 1996  
 TahunMasuk : 2015  
 N.P.M : 1516000370  
 Program Pendidikan : S1  
 Fakultas : Sosial Sains  
 Program Studi : Ilmu Hukum  
 Konsentrasi : Hukum Perdata  
 Jumlah SKS diperoleh : 142 Kredit, IPK 3,70

Dengan ini mengajukan judul skripsi sesuai dengan bidang Ilmu Hukum, Konsentrasi Hukum Perdata, sebagaiberikut: “ KEDUDUKAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP STATUS TENAGA HONORER SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA ( Studi Pada Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat )”

Medan, 31 Juli 2019

Pemohon,

(Suraya Hanifa)

<p>CATATAN : DiterimaTanggal : Dekan Fakultas Hukum,</p>  <p>(Dr. Surya Nita,SH.,M.Hum.)</p>	<p>Diketahui/bahwa : TIDAK ADA JUDUL DAN ISI SKRIPSI YANG SAMA                  Nomor : 479/HK. PDT/FSSH/2019                  Tanggal : 31 Juli 2019                  Ketua Program Studi,</p>  <p>(Dr. Onny Medaline, SH., M.Kn)</p>
<p>Pembimbing I</p>  <p>(Dr. Siti Nurhayati, SH., MH.)</p>	<p>Pembimbing II</p>  <p>( Andoko SH.I., MH.)</p>



# UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI

## FAKULTAS SOSIAL SAINS

Fax. 061-8458077 PO.BOX : 1099 MEDAN

PROGRAM STUDI EKONOMI PEMBANGUNAN	(TERAKREDITASI)
PROGRAM STUDI MANAJEMEN	(TERAKREDITASI)
PROGRAM STUDI AKUNTANSI	(TERAKREDITASI)
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM	(TERAKREDITASI)
PROGRAM STUDI PERPAJAKAN	(TERAKREDITASI)

### PERMOHONAN MENGAJUKAN JUDUL SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama Lengkap	: Suraya hanifa
Tempat/Tgl. Lahir	: Stabat / 19 September 1996
Nomor Pokok Mahasiswa	: 1516000370
Program Studi	: Ilmu Hukum
Konsentrasi	: Perdata
Nilai Kredit yang telah dicapai	: 130 SKS, IPK 3.60

yang ini mengajukan judul skripsi sesuai dengan bidang ilmu, dengan judul:

No.	Judul SKRIPSI	Persetujuan
1.	Kesadaran hukum Bagi Masyarakat Dalam Pendaftaran Tanah Di Desa Perdamaian Kecamatan Binjai- Kabupaten Langkat	<input type="checkbox"/>
2.	Tinjauan yuridis terhadap peran pengawasan tenaga kerja Outsourcing implementasi terhadap pasal 176 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan	<input type="checkbox"/>
3.	Kedudukan Dan Perlindungan Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 05 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Pada Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat)	<input checked="" type="checkbox"/>

Judul yang disetujui oleh Kepala Program Studi diberikan tanda



(Ir. Bhakti Alamsyah, M.T., Ph.D.)

Medan, 14 Desember 2018

Pemohon,  
  
 (Suraya Hanifa)

Nomor : .....  
 Tanggal : .....  
 Disahkan oleh  
 Dekan  
  
 (Dr. Surya Nita, S.H., M.Hum.)

Tanggal : .....  
 Disetujui oleh:  
 Ka. Prodi Ilmu Hukum  
  
 (Abdul Rahman Maulana Siregar, SH., M.H.Li.)

Tanggal : .....  
 Disetujui oleh:  
 Dosen Pembimbing I :  
  
 (Siti Nurhayati SH. MH)

Tanggal : .....  
 Disetujui oleh:  
 Dosen Pembimbing II:  
  
 (Andoko, SH. I. MH)

No. Dokumen: FM-LPPM-08-01	Revisi: 02	Tgl. Eff: 20 Des 2015
----------------------------	------------	-----------------------

Hal : Permohonan Meja Hijau

FM-BPAA-2012-041

Telah di terima  
berkas persyaratan  
dapat di proses

Medan, 04/11/2019.

Ka. BPAA

an. *[Signature]*

*TEGUH WAHYONO, SE.*

Medan, 02 November 2019  
Kepada Yth : Bapak/Ibu Dekan  
Fakultas SOSIAL SAINS  
UNPAB Medan  
Di -  
Tempat

Telah Diperiksa oleh LPMU  
dengan Plagiarisme... 57...%  
Medan, 04 NOV 2019  
Ka. LPMU  
*[Signature]*  
Cahyo Pramono, SE, MM

Dengan hormat, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : SURAYA HANIFA  
Tempat/Tgl. Lahir : Stabat / 19 September 1996  
Nama Orang Tua : Edi suanto  
N. P. M : 1516000370  
Fakultas : SOSIAL SAINS  
Program Studi : Ilmu Hukum  
No. HP : 081377284865  
Alamat : Jl. Musyawarah Lk I

Datang bermohon kepada Bapak/Ibu untuk dapat diterima mengikuti Ujian Meja Hijau dengan judul Kedudukan dan Perlindungan Hukum Terhadap Status Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Studi pada Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat), Selanjutnya saya menyatakan :

- Melampirkan KKM yang telah disahkan oleh Ka. Prodi dan Dekan
- Tidak akan menuntut ujian perbaikan nilai mata kuliah untuk perbaikan indek prestasi (IP), dan mohon diterbitkan ijazahnya setelah lulus ujian meja hijau.
- Telah tercap keterangan bebas pustaka
- Terlampir surat keterangan bebas laboratorium
- Terlampir pas photo untuk ijazah ukuran 4x6 = 5 lembar dan 3x4 = 5 lembar Hitam Putih
- Terlampir foto copy STTB SLTA dilegalisir 1 (satu) lembar dan bagi mahasiswa yang lanjutan D3 ke S1 lampirkan ijazah dan transkripnya sebanyak 1 lembar.
- Terlampir pelunasan kwintasi pembayaran uang kuliah berjalan dan wisuda sebanyak 1 lembar
- Skripsi sudah dijilid lux 2 exemplar (1 untuk perpustakaan, 1 untuk mahasiswa) dan jilid kertas jeruk 5 exemplar untuk penguji (bentuk dan warna penjiilidan diserahkan berdasarkan ketentuan fakultas yang berlaku) dan lembar persetujuan sudah di tandatangani dosen pembimbing, prodi dan dekan
- Soft Copy Skripsi disimpan di CD sebanyak 2 disc (Sesuai dengan Judul Skripsinya)
- Terlampir surat keterangan BKKOL (pada saat pengambilan ijazah)
- Setelah menyelesaikan persyaratan point-point diatas berkas di masukan kedalam MAP
- Bersedia melunaskan biaya-biaya uang dibebankan untuk memproses pelaksanaan ujian dimaksud, dengan perincian sbb :

1. [102] Ujian Meja Hijau	: Rp.	500,000	
2. [170] Administrasi Wisuda	: Rp.	1,500,000	
3. [202] Bebas Pustaka	: Rp.	100.000	
4. [221] Bebas TAB U. Komprehensif	: Rp.	100.000	
<b>Total Biaya</b>	<b>: Rp.</b>	<b>2,000,000</b>	} Total = Rp. 5.950.000
Uk. T. 50%	Rp.	3.750.000	

Ukuran Toga : L

Diketahui/Disebuti oleh :

*[Signature]*  
Dr. Suryanita, S.P., M.Hum.  
Dekan Fakultas SOSIAL SAINS



Hormat saya  
*[Signature]*  
SURAYA HANIFA  
1516000370

Catatan :

- 1. Surat permohonan ini sah dan berlaku bila ;
  - a. Telah dicap Bukti Pelunasan dari UPT Perpustakaan UNPAB Medan.
  - b. Melampirkan Bukti Pembayaran Uang Kuliah aktif semester berjalan
- 2. Dibuat Rangkap 3 (tiga), untuk - Fakultas - untuk BPAA (asli) - Mhs.ybs.



# Plagiarism Detector v. 1092 - Originality Report:

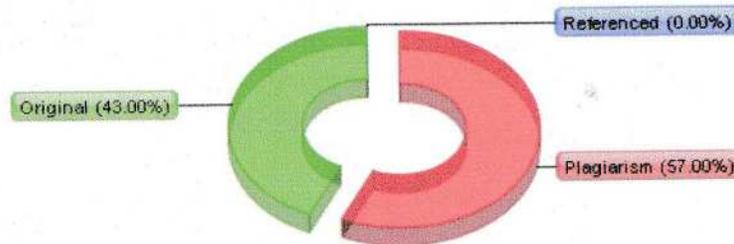
Analyzed document: 01/11/2019 15:51:02

## "SURAYA HANIFA\_1516000370\_ILMU HUKUM.docx"

Licensed to: Universitas Pembangunan Panca Budi\_License4



Relation chart:



Distribution graph:

Comparison Preset: Rewrite. Detected language: Indonesian

Top sources of plagiarism:

% 175	wrds: 18870	<a href="http://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnaliUS/article/download/449/pdf_45">http://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnaliUS/article/download/449/pdf_45</a>
% 92	wrds: 10204	<a href="http://scholar.unand.ac.id/9349/2/BAB%20I%20Pendahuluan.pdf">http://scholar.unand.ac.id/9349/2/BAB%20I%20Pendahuluan.pdf</a>
% 91	wrds: 9981	<a href="http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/download/1021/1010">http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/download/1021/1010</a>

[Show other Sources:]

Processed resources details:

248 - Ok / 23 - Failed

[Show other Sources:]

Important notes:

Wikipedia:	Google Books:	Ghostwriting services:	Anti-cheating:



**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI**  
**FAKULTAS SOSIAL SAINS**

Status Terakreditasi Nomor: 091/SK/BAN-PT/Ak-XV/S/II/2013 Tanggal 21 Februari 2013  
Jl. Jend. Gatot Subrot Km. 4,5 Telp (061)-8455571 Medan - Indonesia

**BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI**

Tingkat : **Strata Satu (S1)**  
Program Studi : **Ilmu Hukum**  
Konsentrasi : **Hukum Pidana**  
Dosen Pembimbing I : **Dr. Siti Nurhayati, SH., MH**  
Nama Mahasiswa : **Suraya Hanifa**  
N.P.M : **1516000370**  
Judul Skripsi : **Kedudukan dan Perlindungan Hukum Terhadap Status Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Pada Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat)**

No.	Tanggal	Pembahasan Materi	Paraf
1	18/Desember/2019	Pengajuan Judul dan Outline	
2	7/Januari/2019	Perbaikan Outline	
3	9/Januari/2019	Revisi Perbaikan Outline	
4	12/Juli/2019	Penyerahan Bab I	
5	15/Juli/2019	Pengembalian Bab I Yang Dikoreksi	
6	26/Juli/2019	Acc Bab I Untuk Di Seminarkan	
7	12/September/2019	Pelaksanaan Seminar Proposal	
8	19/September/2019	Bimbingan Perihal Pergantian Outline Skripsi	
9	21/Oktober/2019	Penyerahan Skripsi Bab I,II,III,IV, dan V Dan Dikoreksi	
10	31/Oktober/2019	Pengembalian dan Penyerahan Skripsi Semua Bab Yang Telah di Revisi Dan Acc Semua Bab Serta Dapat Disidang Di Meja Hijau	

Medan, November 2019  
Diketahui/Disetujui Oleh:  
Dekan,



**Dr. Surya Nifa, S.H., M.Hum**



**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI**  
**FAKULTAS SOSIAL SAINS**

Status Terakreditasi Nomor: 091/SK/BAN-PT/Ak-XV/S/II/2013 Tanggal 21 Februari 2013  
Jl. Jend. Gatot Subrot Km. 4,5 Telp (061)-8455571 Medan - Indonesia

**BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI**

Tingkat : **Strata Satu (S1)**  
Program Studi : **Ilmu Hukum**  
Konsentrasi : **Hukum Pidana**  
Dosen Pembimbing II : **Andoko, SH.I., MH**  
Nama Mahasiswa : **Suraya Hanifa**  
N.P.M : **1516000370**  
Judul Skripsi : **Kedudukan dan Perlindungan Hukum Terhadap Status Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Pada Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat)**

No.	Tanggal	Pembahasan Materi	Paraf
1	18/Desember/2019	Acc Judul Sementara	
2	01/Maret/2019	Penyerahan Outline	
3	13/Mei/2019	Penyerahan Bab I	
4	15/Mei/2019	Pengembalian Bab I Yang Dikoreksi	
5	27/Mei/2019	Penyerahan Revisi Bab I	
6	29/Mei/2019	Acc Bab I Untuk Diseminarkan	
7	23/ Juli/2019	Pelaksanaan Seminar Proposal	
8	24/Oktober/2019	Penyerahan Skripsi Bab I,II,III,IV, dan Bab V dan Dikoreksi	
9	26/Oktober/2019	Bimbingan Revisi Bab II, III, IV, dan V	
10	30/Oktober/2019	Acc Semua Bab Dalam Skripsi Dan Dapat Disidang Di Meja Hijau	

Medan, November 2019

Diketahui/Disetujui Oleh:

Dekan.



**Dr. Surya Nita S.H., M.Hum**

## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : SURAYA HANIFA

NPM : 1516000370

Program Studi : Ilmu Hukum

Judul Skripsi : Kedudukan dan Perlindungan Hukum Terhadap Status  
Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor  
5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Pada  
Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat).

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Skripsi ini merupakan hasil karya tulis saya sendiri dan bukan merupakan hasil karya orang lain (plagiat).
2. Memberikan isin hak bebas Royalti Non-Eksklusif kepada UNPAB untuk menyimpan, mengalihkan media/memformatkan, mengelola, mendistribusikan, dan mempublikasikan karya skripsinya melalui internet atau media lain bagi kepentingan akademis.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan saya bersedia memberikan konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Medan, 25 November 2019

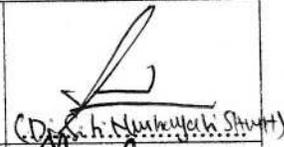
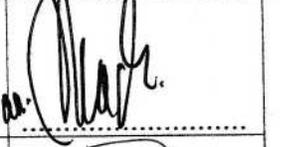
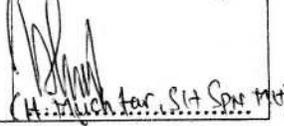


SURAYA HANIFA

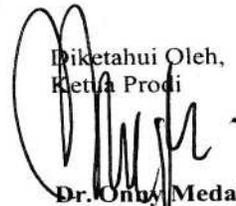
**FORM PERBAIKAN DAN PERSETUJUAN LUX SKRIPSI  
PRODI ILMU HUKUM**

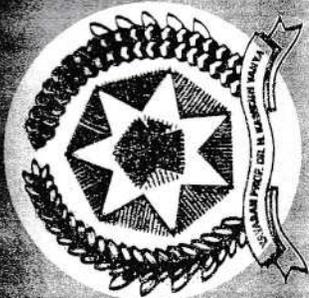
Nama : SURAYA HANIFA  
 NPM : 1516 000 370  
 Konsentrasi : HUKUM PERDATA  
 Judul Skripsi : KEDUDUKAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP STATUS TENAGA HONORER SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA (Studi pada Kantor Camat Binjai)  
 Jumlah Halaman Skripsi : 60  
 Jumlah Persen Plagiatchecker : 57%  
 Hari/Tanggal Sidang Meja Hijau : Jumat, 08 November 2019  
 Dosen Pembimbing I : Dr. Siti Nurhayati, SH., MH.  
 Dosen Pembimbing II : Andoko, SH-I., MH.  
 Penguji I : Mochammad Erwin Radityo, SH., M.Kn  
 Penguji II : H. Muchtar, SH. SpM., MH.

**TIM PENGUJI/PENILAI :**

Catatan Dosen Pembimbing I	: Acc Lux	 (Dr. Siti Nurhayati, SH., MH.)
Catatan Dosen Pembimbing II	: Acc Lux	 (Andoko, SH-I., MH.)
Catatan Dosen Penguji I	: Sistematisa Penulisan	 (Mochammad Erwin Radityo, SH., M.Kn)
Catatan Dosen Penguji II	: acc	 (H. Muchtar, SH. SpM., MH.)

Note : Berlaku Bagi Mahasiswa yang Selesai Sidang Awal Bulan Agustus 2019 Sampai dengan Seterusnya

  
Diketahui Oleh,  
Ketua Prodi  
Dr. Ony Medaline, SH., M.Kn



# LPPRO PANCA BUDI

LEMBAGA PENGEMBANGAN PROFESI PANCA BUDI



KAMPUS TAMADUN MAN

NO : 949/PPRO-PE/VIII/2019

# CERTIFICATE

This is to certify that

**SURAYA HANIFA**

Has Taken an English Achievement Test, Equivalent to TOEFL and Attained Result as Represented by the Following Scores :

1	Listening Comprehension	137
2	Structure and Written Expression	140
3	Reading Comprehension	140
	<b>FINAL SCORE</b>	<b>417</b>

Medan, 03<sup>rd</sup> AUGUST 2019

Instructor

Indah Sari S.S., M.Hum



LPPRO  
Panca Budi

Director  
LPPRO UNPAB



Mulyadi-Mustim, SP

## **ABSTRAK**

### **KEDUDUKAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM TENAGA HONORER SETELAH BERLAKUNYA UDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA (Studi Pada Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat)**

**Suraya Hanifa\***

**Dr. Siti Nurhayati SH., MH\*\***

**Andoko, SH.I., MH\*\***

Tenaga honorer bertujuan untuk membantu kinerja PNS dalam menjalankan fungsi dari pemerintah daerah, misalnya dalam menjalankan pelayanan publik. Tenaga honorer memegang peranan penting demi terselenggaranya pelayanan publik yang maksimal bagi masyarakat, sebab pelayanan publik sangat berhubungan langsung dengan masyarakat itu sendiri sehingga proses pelayanan publik harus bisa memuaskan masyarakat itu sendiri walaupun istilah Tenaga Honorer tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. adapun permasalahan yang diangkat adalah bagaimana Kedudukan Hukum dan Status Tenaga Honorer, Bagaimana efektifitas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 terhadap Pemerintah daerah, Bagaimana tanggung jawab dan perlindungan hukum bagi tenaga honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai.

Metode peneltian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan menggunakan metode penelitian lapangan dan studi kepustakaan dan jenis data yang digunakan meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan bahan hukum tersier.

Hasil penelitian tentang peralihan aturan dari Undang-Undang nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara membuat kedudukan tenaga honorer menjadi hilang. Namun masalah pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil masih dianggap tidak adil. Karena mereka menganggap sudah berperan besar dalam instansi pemerintahan selama belasan tahun dan meminta kepada pemerintah untuk emisahkan Pengangkatan CPNS antara Tenaga Honorer atau Pegawai Kontrak dengan masyarakat umum.

**Kata Kunci : Pelindungan Hukum, Status Tenaga Honorer dan Aparatur Sipil Negara**

---

\* Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Sosial Sains, Universitas Pembangunan Panca Budi Medan

\*\* Dosen Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Sosial Sains, Universitas Pembangunan Panca Budi Medan

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur atas berkat dan anugerah Allah SWT, karena kasih dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Kedudukan Dan Perlindungan Hukum Terhadap Status Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Pada Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat)”**.

Skripsi ini adalah salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Sosial Sains Universitas Pembangunan Panca Budi Medan. penulis menyadari bahwa masih terdapat kekurangan dan kelemahan dalam skripsi ini. Untuk itu, dengan berlapang dada penulis menerima kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak yang menaruh perhatian terhadap skripsi ini.

Dengan segala kerendahan hati, pada kesempatan ini penulis sampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang tulis atas bantuan dan dorongan dari berbagai pihak sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Dalam proses penyusunan skripsi ini, penulis telah banyak menerima bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, maka dalam kesempatan ini penulis dengan hormat mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak **Dr. H. M. Isa Indrawan, SE., M.M** selaku Rektor Universitas Pembangunan Panca Budi Medan.

2. Ibu **Dr. Surya Nita, S.H., M.Hum** selaku Dekan Fakultas Sosial Sains Universitas Pembangunan Panca Budi Medan.
3. Ibu **Dr. Onny Medaline, SH., M.Kn** selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Universitas Pembangunan Panca Budi Medan.
4. Ibu **Dr. Siti Nurhayati, SH., MH** selaku Dosen Pembimbing I yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan pembuatan skripsi ini.
5. Bapak **Andoko SHL., MH** selaku Dosen Pembimbing II yang telah banyak memberikan arahan dan masukan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
6. Seluruh Civitas Akademik Fakultas Sosial Sains Program Studi Ilmu Hukum Universitas Pembangunan Panca Budi Medan yang dengan penuh dedikasi menuntun dan membimbing penulis selama mengikuti perkuliahan sampai dengan menyelesaikan skripsi ini.
7. Yang teristimewa buat **Ibunda Mahyurani** tercinta dan **Ayahanda Edi Suanto** tercinta yang telah memberikan semangat, motivasi dukungan baik moril maupun matril sehingga dapat terselesaikannya skripsi ini.
8. Kepada kakak dan abang tersayang penulis Rafika Nisa, M.Pd.I, Didik Hermadi, SE , Fuad Hasyim, Am.Kep, Eva Yulia Daulay, Aulia Yulfa S.Pd.I, Amir Mahmud Berutu SH., M.Kn.
9. Kepada seluruh Keluarga Cudongyoem yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

10. Serta teman-teman tersayang, Wenny Sartika, SH, Tuty Wiradika, Tri Setiawati Sidabutar, Mirza Masnamar, serta Adja Muhammad Ananda Asyharri, yang sangat memberikan pengaruh terbesar kepada penulis.

11. Berbagai pihak yang telah memberikan doa dan dukungan kepada penulis selama ini yang juga tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhir kata, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang tidak mungkin disebutkan satu persatu dalam kesempatan ini, hanya Allah lah yang dapat membalas budi baik semuanya.

Semoga ilmu yang penulis peroleh selama ini dapat bermanfaat bagi penulis untuk sekarang dan masa yang akan datang.

Medan, 29 Oktober 2019  
Penulis,

**Suraya Hanifa**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
<b>BAB I     PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Balakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Manfaat Penelitian .....	6
E. Keaslian Penelitian .....	7
F. Tinjauan Pustaka .....	9
G. Metode Penelitian.....	16
H. Sistematika Penulisan .....	19
<b>BAB II    KEDUDUKAN HUKUM DAN STATUS HUKUM TENAGA             HONORER</b>	
A. Kedudukan Hukum Tenaga Honorer .....	21
B. Status Hukum Tenaga Honorer .....	24
C. Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS .....	27
<b>BAB III   EFEKTIFITAS UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014             TERHADAP PEMERINTAH DAERAH</b>	
A. Peran Tenaga Honorer bagi Pemerintah Daerah.....	32
B. Peran Pemerintahan Daerah terhadap Rekrutmen atau Pengangkatan Tenaga Honorer .....	35

	C. Kedudukan Tenaga Honorer Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 .....	40
<b>BAB IV</b>	<b>TANGGUNG JAWAB DAN PERLINDUNGAN HUKUM TENAGA HONORER YANG BEKERJA DI KANTOR CAMAT BINJAI KABUPATEN LANGKAT</b>	
	A. Hak dan Kewajiban Tenaga Honorer di Kantor Camat Binjai .....	44
	B. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah terhadap Tenaga Honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai.....	48
	C. Perlindungan Hukum Tenaga Honorer di Kantor Camat Binjai.....	53
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b>	
	A. Kesimpulan .....	58
	B. Saran.....	59
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	61
	<b>LAMPIRAN</b>	

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sumberdaya Manusia dibedakan dalam konteks makro dan mikro, dimana secara makro adalah semua manusia sebagai penduduk atau warga negara dari suatu negara atau dalam batas wilayah tertentu yang sudah memasuki usia angkatan kerja, sementara dalam arti mikro adalah manusia atau orang yang bekerja atau menjasi anggota suatu organisasi yang disebut personil, pegawai, karyawan, pekerja, tenaga dan lain-lain.<sup>1</sup>

Pengembangan Sumberdaya Manusia dalam konteks manajemen terdiri dari dua, yaitu makro dan mikro. Yang dimaksud dengan pengembangan sumber daya manusia makro adalah suatu proses peningkatan kualitas atau kemampuan manusia dalam rangka mencapai suatu tujuan pembangunan bangsa.<sup>2</sup>

Sumberdaya manusia merupakan bagian penting dalam proses pembangunan, serta memiliki kedudukan dan peran yang sangat dibutuhkan dalam upaya terlaksananya pembangunan nasional di Indonesia. Sumber daya manusia berupa tenaga kerja yang berkualitas dan mampu memberikan kontribusi. Pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi dan penyebaran penduduk yang kurang seimbang

---

<sup>1</sup> Nawawi, Hadari, *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Bisnis yang Kompetitif*, cetakan keempat, Penerbit : Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hal. 37.

<sup>2</sup> Notoatmodjo Soekidjo, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009, hal. 2.

mengakibatkan terjadinya penumpukan tenaga kerja di wilayah tertentu. Keadaan inilah yang mendorong instansi atau perusahaan untuk meminimalkan jumlah rekrutmen terhadap tenaga kerja agar biaya yang dikeluarkan yang berkaitan dengan pembiayaan kepegawaian dapat lebih rendah.

Pemerintah merupakan lembaga yang memiliki kekuasaan dalam menjalankan sebuah negara. Sebagai pihak eksekutif, pemerintah berperan dalam tata kenegaraan yang berfungsi sebagai roda yang menjalankan pembangunan nasional. Terlebih dengan diberlakukannya otonomi daerah maka pemerintah daerah secara langsung memberikan kontribusinya yang besar dalam menjalankan roda pemerintahan.

Melalui otonomi daerah, pemerintah daerah bekerja semakin giat untuk meningkatkan kinerja dari pemerintah daerah itu sendiri. Hal ini dilakukan sebagai upaya penuh dari pemerintah untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspirasi rakyat yang terdapat di tiap daerah dapat terakomodir dengan baik.<sup>3</sup> Otonomi daerah juga memberikan peran penting kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan rumah tangga pemerintahan sendiri sehingga aspirasi dari masyarakat dapat diterima langsung dan dilaksanakan secara langsung.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Bupati diberi wewenang baik secara terikat maupun wewenang bebas untuk mengambil keputusan-keputusan untuk melakukan pelayanan publik, wewenang terikat artinya segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan aturan dasar, sedangkan wewenang bebas

---

<sup>3</sup>M.Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hal. 71.

artinya pemerintah secara bebas menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan karena aturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang.<sup>4</sup> Wewenang pemerintah tersebut adalah penyelenggaraan pembangunan disegala aspek termasuk didalamnya adalah pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pengangkatan pekerja honorer di daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian tidak mengatur secara jelas tentang Tenaga Honorer namun didalam Pasal 2 ayat 3 yang menyatakan bahwa pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap, dan selanjutnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang didalamnya menjelaskan tentang istilah Tenaga Honorer yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil yang dipertegas dalam Pasal 1 angka 1 yang berbunyi Tenaga Honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina dan pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintahan atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Begitu juga dengan perubahan terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 masih menggunakan istilah Tenaga Honorer.

Namun dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, istilah Tenaga Honorer ataupun tenaga tidak tetap tidak diatur lagi sehingga status tersebut diganti menjadi pegawai kontrak dengan perjanjian yang

---

<sup>4</sup>Sadjijono, *Bab-Bab Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo, Yogyakarta, 2011, hal. 59-60.

diperpanjang setiap tahun yang dibiayai dengan APBD. Yang pengangkatannya sama sekali tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Dengan demikian Pegawai Kontrak yang dianggap sebagai Tenaga honorer khususnya di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat sama sekali tidak mendapat kejelasan apakah pegawai kontrak tersebut bisa diangkat bisa diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil karena kedudukannya tidak diatur didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Karena penelitian dalam skripsi ini pada Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat yang kesehariannya mengenal pegawai kontrak dengan Tenaga Honorer sehingga dalam bab selanjutnya istilah pegawai kontrak tetap disebut dengan Tenaga Honorer.

Rakayoga menjelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil sebagai salah satu unsur Aparatur Negara mempunyai peranan yang sangat strategis dalam menyelenggarakan tugas-tugas umum pemerintahan dan tujuan pembangunan nasional. Sosok Pegawai Negeri Sipil yang mampu memainkan peran tersebut adalah Pegawai Negeri Sipil dengan kompetensi yang diindikasikan dari sikap dan perilakunya yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Negara, bermoral dan bermental baik, profesional, sadar akan tanggung jawabnya sebagai seorang pelayan publik serta mampu sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Untuk membentuk sosok Pegawai Negeri Sipil yang handal, disiplin, bermoral dan profesional sesuai kebutuhan dan tuntutan reformasi, pemerintahan orde reformasi telah menerbitkan sejumlah peraturan perundang-undangan salah satunya adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.<sup>5</sup>

Priyono memaparkan bahwa dalam melakukan perencanaan rekrutmen Sumber Daya Manusia dari tenaga Honorer dilakukan dalam tiga langkah: Pertama,

---

<sup>5</sup>Rakayoga, Gusti Lanang. "Civil Service Discipline Based On The Government Regulation Number 53 Year 2010 Viewed From The Personel Law Aspect In Indonesia." *Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan)* 2.2, 2014, hal. 328.

penentuan jabatan kosong, hal ini terkait dengan adanya pegawai yang mengundurkan diri, pensiun, meninggal dunia dan akibat adanya ekspansi atau perluasan organisasi. Kedua, penentuan syarat jabatan, yakni meliputi keahlian, pengetahuan, keterampilan dan pengalaman yang diperlukan untuk melakukan pekerjaan. Ketiga, penentuan metode dan syarat perekrutan, yakni penentuan metode dan syarat perekrutan CPNS dari Tenaga Honorer berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012.<sup>6</sup>

Data yang diperoleh bahwa, sampai dengan saat ini Tenaga Honorer yang berjumlah 11 (sebelas) orang di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat belum ada kejelasan tentang pengangkatan menjadi CPNS walaupun masa kerjanya telah mencapai 13 tahun.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk menyusun penulisan hukum dengan judul: **“Kedudukan Dan Perlindungan Hukum Terhadap Status Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Pada Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat).”**

---

<sup>6</sup>Priyono Utomo dkk, *Perencanaan Rekrutmen SDM dari Tenaga Honorer Kategori II Menjadi CPNS*, Jurnal Unitri, 2015, Vol. 5, No.1, hal. 117.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah diuraikan sebagaimana di atas dapat dirumuskan beberapa persoalan yang akan dibahas yaitu:

1. Bagaimana kedudukan hukum dan status tenaga honorer ?
2. Bagaimana efektifitas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 terhadap pemerintah daerah?
3. Bagaimana tanggung jawab dan perlindungan hukum bagi tenaga honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kedudukan hokum dan status tenaga honorer.
2. Untuk mengetahui efektifitas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 terhadap pemerintah daerah yang telah mengangkat tenaga honorer.
3. Untuk mengetahui tanggung jawab dan perlindungan hukum bagi tenaga honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Secara Teoritis, diharapkan dapat memberikan masukan positif bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang ilmu hukum perdata mengenai

kedudukan tenaga honorer perlindungan tenaga honorer setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014

## 2. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para praktisi, terutama praktisi hukum dan dapat menjadi masukan untuk memecahkan masalah dalam kedudukan tenaga honorer yang ada di Indonesia.

## 3. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat luas terutama bagi mereka yang ingin mengetahui dan mendalami hukum perdata di Indonesia.

## **E. KEASLIAN PENELITIAN**

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, perbedaannya dapat dilihat pada subjek, tempat dan hal-hal yang diteliti tentang bagaimana bentuk perlindungan dan kedudukan hukum bagi tenaga honorer setelah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara serta tanggung jawab pemerintah daerah terhadap tenaga honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai serta penyelesaian masalah dan bentuk perlindungan hukum bagi tenaga honorer oleh pemerintah daerah di Kecamatan Binjai Kabupaten Langkat.

Masalah dalam hal kepegawaian sangat menarik untuk dijadikan objek penelitian terlebih lagi pegawai yang berstatus sebagai tenaga honorer karena di Indonesia masih banyak terdapat pegawai yang berstatus tenaga honorer yang sampai

saat sekarang ini belum jelas statusnya dan tuntutan mereka belum dipenuhi oleh pemerintah. Oleh sebab itu penulis sangat tertarik untuk melakukan penelitian mengenai kedudukan Tenaga Honorer di lingkungan Pemerintah Kecamatan Binjai berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014, sejauh ini telah dilakukan oleh :

1. Dicky Agus Saputro, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang berjudul *Kedudukan Dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer*. Penelitian ini membahas tentang penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mempengaruhi kedudukan dan perlindungan hukum bagi tenaga honorer sebab dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 istilah tenaga honorer dihapus. Adapun istilah baru bagi tenaga honorer yaitu Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang mana memiliki hak yang lebih manusiawi dari pada ketentuan sebelumnya. Dalam hal ini terdapat perbedaan antara kedudukan tenaga honorer menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, sedangkan perlindungan hukum untuk tenaga honorer terdapat perbedaan menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Dalam hal ini tenaga honorer mengalami sebuah ketidakpastian.
2. Made Aditya Pramana Putra, Program Studi Magister Hukum (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana yang berjudul *Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014*

Tentang Aparatur Sipil Negara. Penelitian ini menjelaskan tentang kedudukan honorer setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara serta perlindungan hukum bagi honorer setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Penelitian ini berfokus pada status, kedudukan, dan pekerjaan pegawai tidak tetap. Sekaligus mengetahui, mengkaji dan menganalisis perlindungan tenaga honorer setelah diberlakukannya Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan memberikan gambaran bagaimana perlindungan hukum bagi tenaga honorer.

## **F. TINJAUAN PUSTAKA**

### **1. Pengertian Perlindungan Hukum**

Menurut Kamus Hukum pengertian Perlindungan Hukum terdiri dari dua suku kata yaitu perlindungan dan hukum, artinya perlindungan menurut hukum dan undang-undang yang berlaku. Perlindungan hukum mencakup dua dimensi hukum, yaitu dimensi hukum keperdataan, dan dimensi hukum pidana. Secara umum perlindungan hukum diberikan kepada subyek hukum ketika subyek hukum bersinggungan dengan peristiwa hukum.<sup>7</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon dalam bukunya perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi

---

<sup>7</sup> Sudut Hukum, Portal Sudut Hukum, *Pengertian Perlindungan hukum*, [www.suduthukum.com/2015/11/upaya-hukum-peninjauan-kembali-ok.html?m=1](http://www.suduthukum.com/2015/11/upaya-hukum-peninjauan-kembali-ok.html?m=1), diakses tanggal 24 Maret 2019, pkl 21.25 WIB.

manusia yang dimiliki oleh subyek hukum dan berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya.<sup>8</sup>

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundangan-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. Perlindungan Hukum Preventif Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.
- b. Perlindungan Hukum Represif Perlindungan Hukum Represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.<sup>9</sup>

Menurut Fitzgerld sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato,

---

<sup>8</sup> Philipiza M. Hadjon, *Perlindungan hukum bagi Rakyat Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1997, hal. 25.

<sup>9</sup> Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Universitas Sebeals Maret, Surakarta, 2003, hal 14.

Aristoteles (Murid Plato), dan Zeno (Pendiri Aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.<sup>10</sup>

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegritaskan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan dilain pihak.<sup>11</sup>

Perlindungan Hukum dalam konteks Hukum Administrasi Negara merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun dalam bentuk yang bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal.53.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal.54.

<sup>12</sup> Satjipto Raharjo, *Op. Cit.*, hal.48.

## **2. Pengertian Tenaga Honorer**

Tenaga Honorer adalah seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintahan atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Tenaga Honorer dalam melakukan pekerjaan dilakukan dengan cara perjanjian kerja dan ada juga tenaga honorer yang bekerja berdasarkan Surat Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara. Baik tenaga honorer yang bekerja dengan adanya perjanjian maupun yang bekerja berdasarkan surat keputusan pejabat tata usaha negara, upahnya adalah sesuai dengan upah minimum. Tenaga Honorer dibagi menjadi 2 (dua), yaitu honorer katagori K1 dan honorer katagori K2.

Yang dimaksud dengan tenaga honorer katagori 1 (K1) adalah merupakan tenaga honorer yang pembiayaan honorinya dibiayai langsung oleh APBD dan APBN, tenaga honorer yang termasuk katagori 1 sesuai dengan Permen PAN-RB Nomor 5 tahun 2010 adalah tenaga honorer yang bekerja di instansi pemerintahan terhitung mulai tanggal (TMT) 1 Januari 2005, secara langsung memiliki peluang langsung diangkat sebagai PNS. sedangkan tenaga honorer katagori 2 (K2) adalah tenaga yang

diangkat per 1 Januari 2005 dan tidak mendapatkan honor dari APBD dan APBN. Jika tenaga honorer K2 ingin menjadi PNS maka harus melalui tes seleksi.<sup>13</sup>

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Tenaga Honorer adalah tenaga yang tidak atau belum diangkat sebagai pegawai tetap atau yang setiap bulannya menerima honorarium (bukan gaji).<sup>14</sup>

### **3. Pengertian Aparatur Sipil Negara**

Pada saat ini, pengelolaan pegawai dalam organisasi telah bergeser dalam pendekatan administrasi kepegawaian menjadi manajemen sumber daya manusia. Secara ringkas Manajemen Sumber Daya Manusia adalah proses pengadaan sumber daya paling penting bagi suatu organisasi, yaitu sumber daya manusia yang mencakup pengadaan sumber daya manusia yang diperlukan organisasi untuk mencapai tujuannya, mengembangkan kapasitasnya, memanfaatkan kapasitas sumber daya manusia yang dimiliki untuk mencapai tujuan organisasi, serta menjamin loyalitas kepada organisasi melalui penyediaan jaminan kesejahteraan yang memadai baik pada saat aktif maupun setelah pensiun.<sup>15</sup>

Subjek hukum terhadap sumber daya manusia di bidang kepegawaian adalah pegawai Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan

---

<sup>13</sup> Made Aditya Pramana Putra, *Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Magister Hukum Udayana, Vol. 5, No. 3, September 2016, hal 618.

<sup>14</sup> KBBI, <https://kbbi.web.id/honorer>, diakses tanggal 3 Maret 2019, pkl. 14.30 WIB.

<sup>15</sup> Tim Penyusunan Naskah Akademik RUU Aparatur Sipil Negara, 2014, hal. 10.

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintahan.

Adapun pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup>

Pegawai negeri sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Dalam melaksanakan tugasnya, Aparatur Sipil Negara sebagai profesi berlandaskan pada prinsip sebagai berikut :

1. Nilai dasar
2. Kode etik dan kode perilaku
3. Komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab
4. Pada pelayanan publik
5. Kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas
6. Kualifikasi akademik
7. Jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas
8. Profesionalitas jabatan

---

<sup>16</sup> Sri Hartini, Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hal. 32.

Mencermati keberadaan dari subjek kepegawaian, maka pegawai Aparatur Sipil Negara merupakan istilah baru yang dimunculkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 untuk mengakomodir 2 (dua) profesi yang bekerja dalam instansi pemerintah, baik dipusat maupun di daerah.

Untuk meningkatkan SDM Aparatur Sipil Negara, diperlukan adanya pendidikan dan pelatihan atau pembinaan bagi aparatur negara sebagai investasi manusia yang tidak bisa dilaksanakan oleh suatu organisasi, tidak saja meningkatkan efektifitas dan efisiensi kerja, juga dalam rangka mempercepat pematapan perwujudan perilaku yang diinginkan.

Ada dua jenis pembinaan, yaitu pembinaan moral dan pembinaan disiplin kerja.<sup>17</sup> Bentuk pembinaan yang dilakukan yang harus dilakukan terhadap pegawai yaitu :

1. Pembinaan mental dan spiritual
2. Pembinaan loyalitas
3. Pembinaan hubungan kerja
4. Pembinaan moril dan semangat kerja
5. Pembinaan disiplin kerja
6. Pembinaan kesejahteraan dan
7. Pembinaan karir untuk menduduki jabatan-jabatan yang lebih tinggi dimasa datang.

---

<sup>17</sup> B. siswanto Sastrohadiwirjo, *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hal. 281.

Implementasi character building sebagai bagian dari falsafah pembinaan dan pengembangan pribadi secara utuh menggunakan tiga landasan operasional sebagai berikut :

1. Pembinaan ketabahan dan keuletan (ketahanan)
2. Pembinaan pemikiran, sikap dan perilaku secara utuh dan
3. Pembinaan keberhasilan kinerja secara berimbang.<sup>18</sup>

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian dimaksudkan sebagai cara untuk melihat jenis atau macam dan pendekatan apa yang akan digunakan dalam suatu penelitian dengan melihat pada pembagian penelitian berdasarkan sifatnya. Apabila penelitian dilihat dari sifatnya, maka dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu : penelitian eksplorati, penelitian deskriptif, penelitian eksplanatif.<sup>19</sup>

Sifat penelitian ini adalah bersifat deskriptif , yaitu: menggambarkan dan menguraikan secara sistematis semua permasalahan, kemudian menganalisisnya yang bertitik tolak pada peraturan yang ada, sebagai undang-undang yang berlaku dalam hal kedudukan tenaga honorer.

---

<sup>18</sup> Soedarsono, Soemarsonoi, *Character Building*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2002, hal. 165.

<sup>19</sup> Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif, dan R & D*, Alfabeta, Bandung, 2012, hal. 76.

Menurut Whintney metode deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat.<sup>20</sup> Sedangkan dalam buku yang berjudul metodologi penelitian yang ditulis oleh Sumadi Suryabrata, menyatakan bahwa tujuan penelitian deskriptif adalah untuk membuat pencarian secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau daerah tertentu.<sup>21</sup>

## **2. Tipe Penelitian**

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian kualitatif, yaitu dilakukan setelah data terkumpul lengkap, dipilih dan disusun secara sistematis, selanjutnya di analisis dengan peraturan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, sehingga dapat mencapai suatu kesimpulan.

## **3. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris, penelitian yang melihat sesuatu kenyataan hukum yang terjadi di masyarakat dengan melihat dari sudut pandang empiris, menempatkan hukum dengan gejala sosial. Dalam menitik beratkan perilaku individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum.<sup>22</sup>

## **4. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

- a. Metode Penelitian Lapangan (*field research*)

---

<sup>20</sup> Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 77.

<sup>21</sup> Ibid., Hal. 79.

<sup>22</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2014, hal. 128.

Adapun metode lapangan (*field research*) dengan melakukan wawancara (*interview*) kepada Bapak Idham Khalid S. Sos Kepala Seksi Tata Pemerintahan Kecamatan Binjai, Anggi Permana Putra Harahap selaku tenaga honorer bagian Staf Dinas Kebersihan, Zulkarnain selaku tenaga honorer bagian staf operator kecamatan.

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan cara mencari dan membaca literatur dan dokumen yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti dari perpustakaan.

## 5. Jenis Data

a. Sumber Data Primer

Data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan (*field research*), yang diperoleh melalui wawancara, observasi dan laporan dokumen tidak resmi yang kemudian diolah kembali oleh si peneliti serta kasus-kasus menjadi objek penelitian.

b. Sumber Data Sekunder

Data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan penelitian dalam bentuk laporan skripsi dan peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Soctandyo Wingnjoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, Setara Press, Malang, 2013, hal.

c. Sumber Data Tersier

Data yang diperoleh dari Kamus hukum dan Internet.

## **6. Analisis Data**

Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif yakni metode penelitian yang bertujuan untuk memahami suatu fenomena dalam konteks sosial secara alamiah dengan mengedepankan proses komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang sedang diteliti.

## **H. Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab yang terdiri dari :

BAB I Pendahuluan, terdiri dari tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian dan Tinjauan Pustaka.

BAB II Kedudukan Hukum dan Status Tenaga Honorer terdiri dari Kedudukan hukum Tenaga Honorer, Status Hukum Tenaga Honorer dan

BAB III Efektifitas Undang-undang nomor 5 Tahun 2014 terhadap Pemerintah Daerah yang berisikan peran tenaga honorer bagi pemerintah daerah, peran pemerintah daerah terhadap rekrutmen atau pengangkatan tenaga honorer dan kedudukan tenaga honorer setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

BAB IV Tanggung Jawab dan Perlindungan Hukum bagi Tenaga Honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat yang berisi tentang Hak dan Kewajiban Tenaga Honorer di Kantor Camat Binjai, Tanggung Jawab Pemerintah Daerah terhadap Tenaga Honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat.

BAB V PENUTUP berisi tentang Kesimpulan dan Saran.

## **BAB II**

### **KEDUDUKAN HUKUM DAN STATUS HUKUM TENAGA HONORER**

#### **A. Kedudukan Hukum Tenaga Honorer**

Keberadaan Tenaga Honorer atau pegawai non Pegawai Negeri Sipil (PNS) di instansi pemerintahan telah ada sejak lama. Sebelum adanya perubahan perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian, terdapat orang-orang yang bekerja untuk negara, pemerintah dan masyarakat dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, sama seperti pegawai negeri tetapi tidak termasuk pegawai negeri.

Sastra Djatmika dan Marsono menyebutkan golongan-golongan pekerja yang tidak termasuk pegawai negeri tersebut, yakni (a) pejabat negara, (b)pekerja, (c) pegawai dengan ikatan dinas (lebih tepatnya dengan perjanjian kerja), (d) pegawai dengan ikatan dinas untuk waktu terbatas, (e) pegawai bulanan menurut pasal 20 ayat (2) PGPS – 1968, (f) pegawai desa, (g) pegawai perusahaan umum.<sup>1</sup> Pegawai-pegawai non PNS sebagaimana tersebut diatas dipekerjakan tidak secara tetap atau dalam jangka waktu tertentu baik secara harian, bulanan, atau beberapa tahun.

Setelah adanya perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, terjadi penataan yang lebih jelas mengenai jenis dan kedudukan

---

<sup>1</sup> Sastra Djatmika, Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia, Djambatan, Cetakan Kedelapan, 1990, hal.15.*

orang-orang yang bekerja di instansi pemerintahan. Pasal 2 ayat (1) undang-undang tersebut menegaskan pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

Selain itu, undang-undang ini sebagaimana disebut di Pasal 2 ayat (3) memberikan wewenang kepada pejabat yang berwenang untuk dapat mengangkat pegawai tidak tetap yang kedudukannya bukan sebagai pegawai negeri. Dengan demikian, undang-undang ini menerbitkan keberadaan pegawai-pegawai non PNS yang telah ada sekaligus melegalkannya dalam bentuk pegawai tidak tetap.

Penjelasan diatas terang menyatakan bahwa pegawai tidak tetap atau tenaga honorer ini berkedudukan bukan merupakan PNS melainkan sebagai pegawai yang diangkat jika dibutuhkan dalam suatu instansi pemerintahan yang disesuaikan dengan kemampuan organisasi pemerintahan tersebut.

Oleh karena tidak adanya pengaturan lebih lanjut mengenai tenaga honorer, yang terjadi adalah banyak pejabat yang berwenang mengangkat pegawai tidak tetap dengan menggunakan peraturan-peraturan yang dibuatnya sendiri dan mempekerjakan mereka bertahun-tahun secara honorer. Adanya kondisi tersebut mendorong pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintahan Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 dan Peraturan

Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri sipil.

Dengan peraturan pemerintah ini tenaga-tenaga honorer yang memiliki masa kerja satu tahun atau lebih sampai 20 tahun atau lebih secara terus menerus diangkat menjadi calon pegawai negeri sipil.

Permasalahan tenaga honorer yang selama ini menjadi permasalahan kepegawaian di negara kita saat ini. Kedudukannya yang masih dilema dalam arti apakah mereka masih diperlukan atau bahkan mungkin sudah tidak diperlukan lagi. Mengenai kedudukan tenaga honorer dalam keadaan dan tatanan pendayagunaan aparatur negara sangatlah dinamis, terlebih sejak ditetapkannya dan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Didalam era reformasi ini, sangat diharapkan dapat membawa perubahan serta harapan baru bagi negara kita menuju kehidupan yang lebih berpihak pada rakyat tanpa mengesampingkan kepentingan berbangsa dan bernegara. Misalnya saja, dalam peralihan sebuah kebijakan ekonomi dan kebijakan politik yang ada di negara kita ini.

**B. Status Hukum Tenaga Honorer berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang perubahan kedua Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil**

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pasal 5 menegaskan bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Sebagaimana yang telah tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sehingga pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS memiliki kaitan dengan Manajemen Pegawai Negeri Sipil yaitu pasal 12 ayat 1 dan 2 yaitu Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasil guna.<sup>2</sup> Manajemen kepegawaian adalah perpaduan kata manajemen dan kepegawaian, karenanya untuk mendefinisikannya perlu diartikan masing-masing.<sup>3</sup>

Manajemen adalah proses kepemimpinan dan pemberian arah terhadap pekerjaan yang terorganisasi dalam kelompok formal untuk mencapai tujuan yang

---

<sup>2</sup> Meggi C.F Wattimena, "Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Kantor BKD Provisinsi Maluku Utara." *Jurnal Administrasi Publik UNSRAT*, 2014, hal. 75.

<sup>3</sup> Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, edisi kedua, Cahaya Prima Sentosa, Purwokerto, 2017, hal. 94.

dikehendaki.<sup>4</sup> Sedangkan pada umumnya yang dimaksud kepegawaian adalah segala hal mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan pegawai.<sup>5</sup>

Berdasarkan pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 disebutkan bahwa tenaga honorer adalah Seseorang yang diangkat oleh pejabat kepegawaian dan 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).

Diantara para tenaga honorer itu, ada yang sudah lama bekerja dan mengabdikan kepada pemerintah dan keberadaan dari tenaga honorer tersebut memang sangat dibutuhkan oleh pemerintah. Mereka sudah lama bekerja dan mengabdikan pada pemerintah di instansi maupun SKPD yang bersangkutan serta keberadaannya memang masih sangat dibutuhkan oleh pemerintah. Akan tetapi sebagian besar tenaga honorer tersebut sudah berusia lebih 35 (tiga puluh lima) tahun dan sesuai dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada mereka tidak dapat diangkat menjadi pegawai negeri sipil, sehingga bagi mereka perlu adanya perlakuan secara khusus untuk dapat diangkat menjadi calon pegawai negeri sipil (CPNS).

Dengan dikeluarkannya PP Nomor 56 Tahun 2012 tentang perubahan Kedua atas PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil ini diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan pemerintah

---

<sup>4</sup> Satoto Sukamto, *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, HK Offset, Yogyakarta, 2004, hal. 10.

<sup>5</sup> Sri Hartati dan Tedi Sudrajat, *Loc.Cit.*

tentang tenaga honorer yang ada di instansi-instansi pemerintah. Dalam PP tersebut disebutkan bahwa pegawai yang bekerja dan mengabdikan pada instansi pemerintahan serta penghasilannya tidak dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan negara berdasarkan formasi sampai dengan Tahun Anggaran 2014.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, memberikan klasifikasi tentang tenaga honorer sebagai berikut :

1. Penghasilan tenaga honorer dari APBN/APBD adalah penghasilan pokok yang secara tegas tercantum dalam alokasi belanja pegawai pada APBN/APBD.
2. Penghasilan tenaga honorer tidak secara tegas tercantum alokasi belanja pegawai dalam APBN/APBD. Akan tetapi, dibiayai dari anggaran lain misalnya, dana bantuan operasional sekolah, bantuan atau subsidi untuk kegiatan/pembinaan yang dikeluarkan dari APBN/APBD.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 dikenal dengan beberapa jenis tenaga honorer. Adapun tenaga honorer dimaksud terdiri dari :

- 1) Tenaga Honorer Kategori I (K-1)  
Adalah tenaga honorer yang sumber penghasilannya dibiayai dari APBN atau APBD, dan mereka diangkat oleh pejabat yang berwenang, bekerja dan mengabdikan pada pemerintah secara terus menerus. Masa kerja minimal

1 (satu) tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai sekarang ini masih masih bekerja secara terus menerus, berusia 19 (sembilan belas) tahun dan maksimal dari 46 (empat puluh enam) tahun pada tanggal 1 Januari 2006.

2) Tenaga Honorer Kategori II (K-2)

Yang dimaksud dengan tenaga honorer K2 adalah tenaga honorer yang sumber penghasilannya dibiayai bukan dari APBN atau APBD dengan ketentuan, mereka diangkat oleh pejabat yang berwenang dan bekerja di instansi pemerintahan secara terus menerus, masa kerja minimal 1 (satu) tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai sekarang ini masih bekerja secara terus menerus, berusia minimal 19 (sembilan belas) tahun dan maksimal dari 46 (empat puluh enam) tahun pada tanggal 1 Januari 2006.

**C. Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012**

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil dijelaskan bahwa setiap Warga Negara Republik Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi Pegawai Negeri Sipil setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah, adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi antara lain sebagai berikut :

1. Warga Negara Indonesia berusia serendah-rendahnya 18 (delapan belas) tahun dan setinggi-tingginya 35 (tiga puluh lima) tahun.
2. Tidak pernah dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan.
3. Tidak pernah diberentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta.
4. Tidak berkedudukan sebagai calon/pegawai negeri.
5. Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian dan keterampilan yang diperlukan.
6. Berkelakuan baik.
7. Sehat jasmani dan rohani.
8. Bersedia ditempatkan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau negara lain yang ditentukan oleh pemerintah.
9. Syarat lain yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.

Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil mulai tahun 2006 pemerintah telah menetapkan kebijakan pengangkatan tenaga honoere menjadi CPNS. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honoror menjadi CPNS merupakan salah satu usaha pemerintah untu mengatasi berbagai permasalahan tenaga honorer di Indonesia. Namun berdasarkan evaluasi atas pelaksanaan Peraturan

Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS, beberapa ketentuan mengenai batas usia dengan masa kerja, proses seleksi dan ketentuan lain, belum dapat menyelesaikan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS.

Maka berdasarkan pertimbangan tersebut, pemerintah merasa perlu mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS. Sehingga ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005, yang diharapkan mampu mempelancar pelaksanaan dan penyelesaian pengangkatan tenaga honoer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Indonesia.

Peraturan ini merupakan peraturan khusus dan mengecualikan beberapa pasal dalam peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemrintah Nomor 11 Tahun 2002. Pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS berdasarkan peraturan pemerintah ini dapat dilakukan apabila tenaga honorer tersebut memenuhi syarat yang ditentukan, baik syarat administratif maupun syarat lain yang ditentukan dalam peraturan pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan lainnya. Berdasarkan peraturan pemrintah ini, ditentukan prioritas jenis tenaga honorer yang dapat diangkat menjadi CPNS. Demikian juga urutan prioritas usia dan masa kerja sebagai tenaga honoer yang akan menjadi pertimbangan dalam pengangkatannya menjadi CPNS.

Pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai :

1. Guru
2. Tenaga Kesehatan
3. Tenaga penyuluhan di bidang pertanian, perikanan, peternakan dan
4. Tenaga teknis yang dibutuhkan pemerintah

Pengangkatan tenaga honorer juga didasarkan pada :

- a. Usia paling tinggi 46 (empat puluh enam) tahun dan paling rendah 19 (sembilan belas) tahun dan
- b. Masa kerja sebagai tenaga honorer paling sedikit 1 (satu) tahun secara terus menerus.

Berdasarkan Peraturan Kepala BKN Nomor 30 Tahun 2007 tentang pedoman Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil. Pelaksanaan pengangkatan calon pegawai negeri sipil dari tenaga honorer meliputi beberapa tahap antara lain :

1. Perencanaan

Pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil dilakukan dan menjadi tanggung jawab pembina kepegawaian, dan untuk kelancaran pelaksanaannya pejabat pembina kepegawaian daerah membentuk tim pelaksana pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS.

2. Penetapan nama yang akan diangkat

Tenaga honorer yang dapat mengisi lowongan formasi adalah namanya tercantum dalam daftar nominatif tenaga honorer yang ditetapkan oleh kepala BKN dari nama yang ada dalam data base apabila tidak memenuhi

syarat yang ditentukan, maka yang bersangkutan tidak dapat mengisi lowongan formasi untuk pengangkatan CPNS.

3. Seleksi administrasi

Seleksi administrasi adalah tahap dimana pemeriksaan terhadap berkas-berkas yang menjadi persyaratan pengangkatan menjadi CPNS. Ini merupakan tugas dari tim pelaksana pengangkatan yang sebelumnya telah ditunjuk oleh pejabat pembina kepegawaian.

4. Penetapan Nomor Induk Pegawai (NIP)

Setelah tahap seleksi ditingkat daerah maka pejabat pembina kepegawaian menyampaikan usulan NIP untuk tenaga honorer yang akan diangkat menjadi CPNS kepada BKN. Namun penetapan NIP dilakukan oleh BKN dengan cara mencocokkan nama tenaga honorer yang ditetapkan dalam data base BKN. Penetapan NIP dilakukan melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi.

5. Pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS

Tenaga honorer yang telah memenuhi syarat akan diberikan NIP oleh BKN. Kemudian setelah pejabat pembina kepegawaian daerah menerima surat keputusan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS.

**BAB III**

**EFEKTIFITAS UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TERHADAP  
PEMERINTAH DAERAH**

**A. Peran Tenaga Honorer bagi Pemerintah daerah**

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, ini berarti bahwa negara yang bersusunan negara kesatuan, maka segenap kekuasaan/kewenangan serta tanggung jawab pelaksanaan pemerintahan guna mewujudkan kesejahteraan dan kelangsungan hidup bangsa berada dibawah kendali satu pemegang kekuasaan terpusat yang terdapat pada pemerintah pusat. Karena wilayah negara Republik Indonesia sedemikian luasnya dan diadiami berbagai suku dan bangsa yang beranekaragam.

Para pendiri negara kita menyadari keadaan alamiah yang terdapat dalam masyarakat Indonesia yang sangat beragam tersebut. Dalam menyikapi heterogenitas bangsa tersebut maka diaturlah masalah corak pemerintahan di Indonesia berdasarkan sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan kelompok-kelompok masyarakat di daerah yang akhirnya menciptakan pemerintah daerah berdasarkan sistem desentralisasi sebagaimana yang tercermin dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Desentralisasi adalah penyerahan sebagian dari kewenangan penyelenggaraan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.<sup>1</sup>

Philipus M. Hadjon menjelaskan Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah tidak semata-mata

---

<sup>1</sup> Dani sintara, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2017, hal. 2.

dilakukan oleh Pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.<sup>2</sup> Tujuan Desentralisasi adalah agar penyelenggaraan pemerintah di daerah disesuaikan dengan kondisi kearifan lokal daerah masing-masing.

Menurut W.S sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.<sup>3</sup>

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengertian Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

---

<sup>2</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Cetakan Kedua, Jakarta, 2011, hal. 250.

<sup>3</sup> Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta, 2010, hal. 56.

Syaukani berpendapat bahwa kebijaksanaan tentang otonom daerah, memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya kabupaten dan kota. Otonomi daerah dilaksanakan dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, peningkatan percepatan pembangunan di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik.<sup>4</sup>

Menurut C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.<sup>5</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Bupati diberi wewenang untuk mengambil keputusan-keputusan untuk melakukan pelayanan publik. Wewenang pemerintah tersebut adalah penyelenggaraan pembangunan disegala aspek termasuk didalamnya adalah pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pengangkatan Tenaga Honorar di daerah.

Tenaga honorer memiliki peran penting dalam instansi Pemerintahan yang bertujuan untuk membantu kinerja PNS dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Didalam pasal 12 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil

---

<sup>4</sup> Syaukani, Affan Gaffar, Ryass Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 211.

<sup>5</sup> Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2012, hal. 28.

Negara menyebutkan bahwa peran Pegawai ASN sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, koliso dan nepotisme.

Peran tenaga honorer dalam pemerintahan daerah sebenarnya sama dengan pegawai ASN, dimana dari uraian diatas merupakan pokok pikiran bahwa tenaga honorer juga bukan hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan, bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan mempelancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.

## **B. Peran Pemerintah Daerah terhadap Rekrutmen atau pengangkatan**

### **Tenaga Honorer**

Rekrutmen adalah proses menarik sebanyak mungkin kualifikasi pelamar untuk lowongan yang ada dan bukan diantisipasi. Ini merupakan pencarian bakat, pengajaran kelompok terbaik pelamar untuk posisi yang tersedia.<sup>6</sup> Rekrutmen pada hakikatnya merupakan proses menentukan dan menarik pelamar, yang mampu untuk bekerja dalam suatu perusahaan. Proses ini dimulai ketika para pelamar dicari dan berakhir ketika lamaran-lamaran mereka dikumpulkan. Hasilnya merupakan sekumpulan pelamar calon karyawan baru untuk diseleksi dan dipilih.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Suwatno, Juni Priansa Donni, *Manajemen SDM Dalam Organisasi Publik dan Bisnis*, Alfabeta, Bandung, 2011, hal. 62.

<sup>7</sup> Veithzal Rivai, *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan: dari Teori ke Praktik*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. 158.

Menurut Randall S.Sschuler, proses rekrutmen hendaknya perlu memperhatikan sumber-sumber yang dapat dijadikan wahananya, yaitu meliputi sumber internal dan sumber eksternal.<sup>8</sup> Ada dua sumber utama rekrutmen yang dapat digunakan yaitu sumber internal dan sumber eksternal. Perusahaan dapat memperoleh orang yang direkrut dari kedua sumber ini. Sumber internal berkenaan dengan karyawan-karyawan yang ada saat ini didalam organisasi. Sedangkan sumber eksternal adalah individu yang saat ini tidak dikaryakan oleh organisasi.<sup>9</sup>

Dalam bidang kepegawaian, rekrutmen lebih dikenal dengan istilah pengadaan. Pengadaan diartikan sebagai proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong, mulai dari perencanaan, pelamar, penyaringan sampai dengan pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2007 tentang pengadaan CPNS dari Tenaga Honorer serta Surat Edaran PAN dan RB Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Pendataan Tenaga Honorer yang bekerja di lingkungan pemerintah, telah menimbulkan efek yang sangat besar bagi peningkatan jumlah honorer di daerah.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Bupati diberikan wewenang. Wewenang pemerintahan tersebut adalah penyelenggaraan pembangunan disegala aspek termasuk didalamnya adalah pengkatan PNS dan pengangkatan Tenaga Honorer di daerah. Hal ini sesuai dengan amanat dari Undang-Undang Nomor 32

---

<sup>8</sup> Suwatno, Juni Priansa Donni, *Manajemen SDM Dalam Organisasi Publik dan Bisnis*, Alfabeta, Bandung, 2011, hal. 71.

<sup>9</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, 2004, hal. 185.

Tahun 2004 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan hak otonomi daerah untuk mengatur urusan pemerintahan di daerah, hal ini dilihat pada Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah yang menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak :

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
2. Memilih pemimpin daerah.
3. Mengelola aparatur daerah.
4. Mengelola kekayaan daerah.
5. Memungut pajak dan retribusi daerah.
6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.
8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan.

Regulasi kelembagaan perangkat daerah dalam rangka mendekatkan pelayanan kepada masyarakat membawa konsekuensi terhadap adanya pengembangan kelembagaan organisasi perangkat daerah dan banyaknya jabatan fungsional umum yang lowong serta tidak dapat diisi oleh PNS berdasarkan kualifikasi pendidikan yang sesuai dengan jabatan yang dibutuhkan. Untuk memenuhi kebutuhan pegawai

dalam suatu organisasi atau instansi di lingkungan pemerintahan maka pemerintah daerah mengambil kebijakan untuk mengangkat Tenaga Honorer untuk mengisi jabatan lowong dimaksud. Hal tersebut demi tercapainya kelancaran dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.

Dalam melakukan perencanaan rekrutmen SDM dari Tenaga Honorer dilakukan dalam 3 (tiga) langkah :

1. Penentuan jabatan kosong, hal ini terkait dengan adanya pegawai yang mengundurkan diri, pensiun, meninggal dunia dan akibat adanya ekspansi/peluasan organisasi.
2. Penentuan syarat jabatan, meliputi keahlian, pengetahuan, keterampilan dan pengalaman yang diperlukan untuk melakukan pekerjaan.
3. Penentuan metode dan syarat perekrutan, penentuan metode dan syarat perekrutan CPNS dari Tenaga Honorer berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012.

Tenaga Honorer dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu Tenaga Honorer Kategori I (K-I) dan Tenaga Honorer Kategori II (K-II). Alasan diberlakukannya tenaga honorer itu sendiri lebih karena perekrutannya bisa dilakukan secara kecil-kecilan atau masif. Hal juga didasari banyaknya instansi-instansi pemerintah yang membutuhkan tambahan pegawai sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik terutama di daerah-daerah dalam jumlah yang kadang besar, 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 pada pasal 3. Pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap, pegawai tidak tetap ini dapat dikategorikan sebagai tenaga honorer dan kontrak.

Pertimbangan pemerintah mengangkat Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil adalah karena alasan tertentu, terdapat instansi pemerintah yang mengangkat tenaga tertentu sebagai Tenaga Honorer. Sehingga Tenaga Honorer yang telah lama bekerja dan tenaganya sangat dibutuhkan oleh pemerintah dan memenuhi syarat yang ditentukan dapat diangkat menjadi CPNS. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 merupakan perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Pada tahun 2018, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, pada Pasal 96 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2018 tentang PPPK menjelaskan tenaga honorer merupakan pegawai non-PNS dan non-PPPK, jadi dapat disimpulkan bahwa tenaga honorer tidak sama dengan PPPK. Pada dasarnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2018 mengatur mengenai manajemen PPPK.

Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 mengatur sebagai berikut :

1. Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dilarang mengangkat pegawai non-PNS atau non-PPK untuk mengisi jabatan ASN.

2. Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku juga bagi pejabat lain di lingkungan instansi pemerintah yang melakukan pengangkatan pegawai non-PNS atau non-PPPK.
3. PPK dan pejabat lain yang mengangkat pegawai non-PNS atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN dikenakan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud pegawai non-PNS dan pegawai non-PPPK antara lain adalah pegawai yang saat ini dikenal dengan sebutan tenaga honorer atau pegawai kontrak dan sebutan lainnya. Jadi berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa instansi pemerintahan berdasarkan Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 dilarang untuk mengangkat pegawai non-PNS atau non-PPPK (tenaga honorer) untuk mengisi jabatan ASN.

### **C. Kedudukan Hukum Tenaga Honorer Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara**

Didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 6 menyebutkan Aparatur Sipil Negara terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja. Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan pegawai aparatur sipil negara yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP) secara nasional, sedangkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja merupakan pegawai aparatur sipil negara yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat

Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah dan ketentuan Aparatur Sipil Negara .

Hal ini berdampak pada kedudukan Tenaga Honorer dalam sistem kepegawaian pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil menjadi tidak jelas karena didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK sedangkan pada kenyataannya Tenaga Honorer yang ada saat ini bukan merupakan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja).

Dalam Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan pengertian Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yaitu warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Terkait dengan Manajemen PPPK itu sendiri tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 94 yang terdiri atas :

- a. Penetapan kebutuhan
- b. Pengadaan
- c. Penilaian kerja
- d. Penggajian dan tunjangan
- e. Pengembangan kompetensi
- f. Pemberian penghargaan
- g. Disiplin

h. Pemutusan hubungan kerja

i. Perlindungan

Terkait dengan jabatan yang dapat diisi oleh PPPK, hal itu diatur dengan Peraturan Presiden dan setiap instansi pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja seperti tertuang dalam Pasal 94 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Terkait dengan penggajian dan tunjangan, PPPK berhak menerima gaji dan tunjangan dari pemerintah berdasarkan beban kerja, tanggung jawab jabatan dan resiko pekerjaan.

Walaupun PPPK dengan pegawai Honorer memiliki kedudukan yang hampir sama, namun tidak secara otomatis bagi tenaga honorer sekarang dapat langsung menjadi PPPK, karena secara prinsip kedua jenis pegawai ini sangatlah berbeda. PPPK diangkat dengan suatu perjanjian yang jelas sehingga hal ini yang membuat berbeda dengan tenaga honorer.

Selanjutnya perbedaan yang terlihat, PPPK tidak dapat diangkat langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil, ini berbeda dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 dengan masa kerja minimal 1 (satu) tahun. Pemberlakuan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja maka mau tidak mau pemerintah daerah harus menghapus keberadaan Tenaga Honorer sesuai dengan amanat Undang-Undang tahun 2014. Tetapi hal ini juga justru tidak menimbulkan ketidakadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi tenaga honorer terlebih dengan tenaga honorer yang telah bekerja selama puluhan tahun berharap suatu saat dapat diangkat menjadi CPNS

tiba-tiba dengan berlakunya aturan baru maka mereka dihapuskan dari struktur pemerintahan.

Keberadaan tenaga honorer ini sering kali dipolitisasi oleh eksekutif di level atas maupun menengah untuk mendapatkan popularitas dan simpatik publik ditengah sulitnya mencari pekerjaan, status tenaga honorer itu sendiri kemudian menjadi lahan pencarian keuntungan bagi para birokrasi dengan alasan membantu fungsi kerja organisator. Hal inilah yang kemudian menjadikan adanya paternalistik dan mutasi atau pemindahan kerja dengan alasan tertentu dalam suatu birokrasi.

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2005 merupakan solusi terhadap gejala patologi atau penyakit birokrasi tersebut dengan mengedepankan transparansi dan akuntabilitas dalam rekrutmen pegawai tidak tetap, inilah yang menjadi titik kritis birokrasi di Indonesia dan sebagai lahan birokrasi yang selama ini menjadi kurang diperhatikan oleh pemerintah.

**BAB IV**  
**TANGGUNG JAWAB DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI**  
**TENAGA HONORER**

**A. Hak dan Kewajiban Tenaga Honorer Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat**

Pada Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil berhak memperoleh :

- a. Gaji, tunjangan dan fasilitas
- b. Cuti
- c. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua
- d. Perlindungan
- e. Pengembangan kompetensi

Sedangkan dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja berhak memperoleh :

- a. Gaji dan tunjangan
- b. Cuti
- c. Perlindungan
- d. Pengembangan kompetensi

Jaminan pensiun dan jaminan hari tua merupakan pembeda diantara hak yang dapat diperoleh oleh Pegawai ASN. Hanya Pegawai Negeri Sipil saja yang

diberikan hak untuk mendapatkan jaminan pensiunan jaminan hari tua sedangkan hak lainnya sama-sama dapat diperoleh oleh kedua jenis Pegawai ASN yang ada.

Sedangkan kewajiban Pegawai ASN tidak dibedakan satu sama lainnya seperti yang terdapat dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyebutkan, Pegawai ASN wajib :

- a. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah.
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang
- d. Mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran dan tanggungjawab.
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik didalam maupun di luar kedinasan.
- g. Menyimpan rahasia jabatan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan peundang-undangan.
- h. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari hasil wawancara oleh Zulkarnain, tenaga honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai sebagai Staf Operator Kecamatan menyatakan mendapatkan haknya berupa gaji, tunjangan hari raya (THR), cuti dan mengikuti bimbingan teknis untuk pengembangan kompetensi. Gaji yang didapatkan tenaga honorer di Kecamatan Binjai sebesar Rp. 1.000.000,- (Satu Juta Rupiah) perbulannya. Beliau mengatakan gaji rata-rata tenaga honorer yang ada di seluruh instansi pemerintahan di Kabupaten Langkat sama nilainya. Tenaga honorer juga mendapatkan perlindungan berupa jaminan kecelakaan kerja. Dan beliau juga menyebutkan tenaga honorer yang ada di Kantor Camat Binjai juga melakukan kewajiban yang sama dengan Pegawai Negeri Sipil.<sup>1</sup>

Tenaga Honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat sudah mendapatkan haknya dengan semestinya sesuai dengan Peraturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Meskipun tenaga honorer bukanlah termasuk dari bagian ASN, namun hak yang diterima oleh tenaga honorer sama dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yaitu gaji, tunjangan, cuti, perlindungan dan pengembangan kompetensi.

Tenaga honorer dalam melakukan pekerjaan dilakukan dengan cara perjanjian kerja dan ada juga tenaga honorer yang bekerja berdasarkan Surat Keputusan dari Pejabat Tata Usaha Negara. Baik tenaga honorer yang bekerja dengan adanya perjanjian maupun yang bekerja berdasarkan Surat Keputusan Pejabat Tata Usaha

---

<sup>1</sup> Hasil Wawancara Dengan Zulkarnain, Staf Operator Kecamatan (Tenaga Honorer), pada tanggal 23 Oktober 2019, pukul 10.45 WIB di Kantor Camat Binjai.

Negara, upahnya adalah sesuai dengan upah minum.<sup>2</sup> Sesuai dengan Pasal 88 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan yang menyatakan Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kedudukan tenaga honorer terhapuskan dan digantikan oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Jadi didalam Undang-Udang tersebut memang tidak secara eksplisit disebut bahwa gaji tenaga honorer sesuai dengan upah minum. Akan tetapi, upah minimum adalah kebijakan pemerintah untuk memberikan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Oleh karena itu sudah sepantasnya gaji tenaga honorer tidak lebih rendah dari upah minimum.<sup>3</sup>

Menurut Pasal 99 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja telah mengatur bahwa Pegawai Non-PNS hanya berhak memperoleh perlindungan berupa manfaat jaminan Kesehatan, Jaminan Kecelakaan kerja dan jaminan kematian.

Didalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28H menyebutkan Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan, setiap orang berhak mendapatkan kemudahan perlakuan khusus untuk

---

<sup>2</sup> <https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ilasan/lt56d5947d249a/status-dan-gaji-pegawai-honorer//>, diakses tanggal 24 Oktober 2019, pkl. 21.40 WIB.

<sup>3</sup> *Ibid.*

memperoleh kesempatan yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, setiap orang berhak mendapatkan jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat, setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Bapak Idham Khalid S. Sos selaku Kasi Tata Pemerintahan Kecamatan Binjai Kabupaten Langkat mengatakan tenaga honorer yang berkerja di Kantor Camat Binjai sudah terdaftar pada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dengan membayar iuran setiap bulannya sebesar Rp. 5.400,- (Lima Ribu Empat Ratus Rupiah) perorang. Dan untuk gaji tenaga honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah(APBD).<sup>4</sup>

Dengan demikian Pemerintah Daerah sudah melaksanakan perlindungan kesehatan dan keselamatan kerja kepada tenaga kerja sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

## **B. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah terhadap Tenaga Honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat**

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik merupakan salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik. Pada pelaksanaannya kebijakan publik sering

---

<sup>4</sup> Hasil Wawancara Dengan Bapak Idham Khalid S. Sos, Kepala Seksi Tata Pemerintahan Kecamatan Binjai, pada tanggal 23 Oktober 2019, pukul 10.00 WIB di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat.

bertentangan dengan apa yang diharapkan, bahkan kebijakn publik dapat menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri. Pada pembuatan kebijakan publik pun sering kali tidak melihat pada apa yang sebenarnya masyarakat butuhkan dalam pembuatan kebijakan.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pelaksanaan keputusan diantaranya pembentukan sebuah kebijakan, seperti hanya pasal-pasal sebuah Undang-Undang maupun peraturan yang lain legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat.<sup>5</sup> Walaupun suatu aturan dibuat dengan tepat, tidak menutup kemungkinan terjadi kegagalan dalam pelaksanaannya yang tidak baik dan efektif, sehingga aturan yang diterapkan tidak mampu mencapai tujuan yang diinginkan.<sup>6</sup>

Terkait pelaksanaan peraturan mengenai Tenaga Honorer sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat berdasarkan wawancara dengan Bapak Idham Khalid S.sos selaku Kepala Seksi Tata Pemerintahan Kecamatan Binjai Kabupaten Langkat, beliau mengatakan bahwa saat ini dalam lingkungan pemerintahan Kecamatan Binjai mengikuti apa yang tertulis dalam peraturan yang ada. Aturan hukum yang dijadikan dasar dan berlakunya sekarang yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

---

<sup>5</sup> Amir Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Alfabeta, Bandung, 2014, hal. 54.

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

Terkait jumlah tenaga honorer di Kabupaten Langkat, beliau mengungkapkan bahwa jumlahnya masih cukup banyak, terutama di Instansi Pemerintahan. Jadi, apabila tenaga honorer tersebut ingin menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, harus mengikuti serangkaian prosedur yang ada di Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, salah satunya yaitu berupa tes.<sup>7</sup>

Menurut Anggi Permana Putra Harahap, selaku pegawai dari Dinas Kebersihan yang bertugas di Kantor Camat Binjai selaku tenaga honorer. Beliau mengatakan bahwa dirinya selaku tenaga honorer tidak setuju dengan pengaturan terkait pengangkatan CPNS saat ini, yang dimana tenaga honorer yang sudah mengabdikan lama tersebut apabila ingin menjadi CPNS harus mengikuti prosedur tes dengan para lulusan yang baru.

Hal tersebut dikarenakan beliau merasa tidak adil rasanya apabila tenaga honorer yang sudah mengabdikan lama maupun yang berprestasi dalam pekerjaan bersaing dengan para lulusan baru yang notabene masih fresh dengan ingatan-ingatan akademiknya, terlebih lagi beliau sudah mengabdikan sebagai tenaga honorer selama lebih kurang 13 tahun.<sup>8</sup>

Selanjutnya, beliau mengungkapkan bahwa, apabila memang tenaga honorer tersebut ingin menjadi CPNS itu dites, maka sebaiknya dilakukan tes antar tenaga honorer saja. Hal tersebut diungkapkan lebih adil dibandingkan tenaga honorer

---

<sup>7</sup> Hasil Wawancara Dengan Bapak Idham Khalid S. Sos, Kepala Seksi Tata Pemerintahan Kecamatan Binjai, pada tanggal 23 Oktober 2019, pukul 10.00 WIB di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat.

<sup>8</sup> Hasil Wawancara Dengan Anggi Permana Putra Harahap, Staf Dinas Kebersihan (Tenaga Honorer, pada tanggal 23 Oktober 2019, pukul 10.30 WIB di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat.

tersebut sama-sama bersaing menjadi CPNS dengan para lulusan baru. Beliau juga mengungkapkan bahwa sebaiknya pemerintah mempertimbangkan untuk memisahkan jalur perekrutan CPNS, antara tenaga honorer dan masyarakat umum.

Hal tersebut dilakukan guna membedakan antara prosedur tes bagi orang yang telah mempunyai pengalaman di instansi tempat ia melamar (tenaga honorer) dengan yang belum berpengalaman. Beliau merasa tenaga honorer yang telah mengetahui pekerjaan di instansi tempatnya bekerja di instansi tempatnya bernaung tidak dapat disetarakan dengan para lulusan baru tersebut yang belum memiliki pengalaman pekerjaan, terlebih lagi apabila tes CPNS tersebut berbaur akademis, tentu para lulusan baru tersebut sepertinya lebih menguasai soal-soal dalam tes, dibandingkan dengan para tenaga honorer yang lebih berfokus pada pekerjaannya dan sudah tidak terlalu menguasai materi akademis.<sup>9</sup>

Pemerintah selain melayani masyarakat, seharusnya juga perlu memberikan pengayoman terhadap aparaturnya, karena aparatur tersebut merupakan suatu penunjang bagi pemerintah dalam menyelesaikan pekerjaannya. Apabila terdapat aparaturnya yang merasa mendapat ketidakadilan, maka pemerintah wajib bertanggung jawab dan memberikan solusi atas hal tersebut.

Menurut Bapak Idham Khalid S. Sos, beliau mengatakan bahwa mengenai tanggung jawan Pemerintah Daerah Kabupaten Langkat terhadap tenaga kerja honorer yang tidak bisa diangkat sebagai CPNS yaitu memberikan penghargaan

---

<sup>9</sup> Hasil Wawancara Dengan Anggi Permana Putra Harahap, Staf Dinas Kebersihan (Tenaga Honorer), pada tanggal 23 Oktober 2019, pukul 10.30 WIB di Kantor Camat Binjai.

untuk honorer dengan melihat kinerja yang baik selama bekerja berupa tanda kehormatan, kesempatan prioritas untuk pengembangan kompetensi berupa seminar ataupun penataran, dan juga kesempatan menghadiri acara kenegaraan.

Dilihat dari hasil wawancara dengan Bapak Idham Khalis S. Sos, hal tersebut sudah sesuai dengan Pasal 103 ayat (1) serta (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menyatakan bahwa : Penghargaan yang diberikan oleh Pemerintah kepada PPPK berupa tanda kehormatan dari pemerintah, diberikan kesempatan dalam mengembangkan kompetensi yang dimiliki serta dapat menghadiri acara-acara kenegaraan tersebut.

Berdasarkan pengaturan diatas, terlihat pemerintah sudah berupaya untuk mensejahterakan tenaga honorer dengan memberikan penghargaan bagi tenaga honorer yang berdedikasi pada kecakapan, pengabdian, kesehatan dan prestasi kerja serta kedisiplinan dalam melakukan pekerjaannya.

Salah satu peran pemerintah adalah melindungi wilayah, aparaturnya dari segala bentuk penindasan, melindungi yaitu melakukan tindakan dengan cara menaungi, memberikan pertolongan untuk masyarakat menjadi damai dari segala ancaman.<sup>10</sup> Pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) disebutkan mengenai pedoman kewajaran dan keadilan, maka peran pemerintah dalam memberikan keadilan terhadap patah tenaga honorer yang merasa mendapatkan ketidakadilan ini akan dapat terlaksana.

---

<sup>10</sup> Lies Sulistiani, *Sudut Pandang Peran LPSK Dalam Perlindungan Saksi dan Korban*, Wahana Multiguna Mandiri, Jakarta, 2009, hal. 20.

**C. Perlindungan Hukum bagi Tenaga Honorer oleh Pemerintah Daerah di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat**

Dalam hal perlindungan hukum akibat dari perbuatan pemerintah dibagi dalam dua bidang, yaitu :

1) Perlindungan Hukum dalam Bidang Perdata

Kedudukan pemerintah yang serba khusus terutama karena sifat-sifat istimewa yang melekat padanya, yang tidak dimiliki oleh manusia biasa, telah menyebabkan perbedaan pendapat yang berkepanjangan dalam sejarah pemikiran hukum.<sup>11</sup> diambil dari asumsi bahwa negara sebagai suatu institusi memiliki suatu kedudukan hukum, yaitu sebagai badan hukum publik dan sebagai kumpulan jabatan atau lingkungan pekerja tetap.

Baik sebagai badan hukum maupun sebagai kumpulan jabatan, perbuatan hukum negara atau jabatan dilakukan melalui wakilnya yaitu pemerintahan. Berkenaan dengan kedudukan pemerintah sebagai wakil dan badan hukum publik yang dapat melakukan tindakan-tindakan hukum dalam bidang keperdataan seperti jual-beli, sewa-menyewa, membuat perjanjian, dan sebagainya, maka dimungkinkan muncul tindakan pemerintahan bertentangan dengan hukum.<sup>12</sup>

2) Perlindungan Hukum dalam Bidang Publik

---

<sup>11</sup> Ridwan. HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hal. 284.

<sup>12</sup> *Ibid*, hal. 286.

Perlindungan hukum tidak sekedar diberikan dalam bidang keperdataan saja. Dalam bidang publik perlindungan terhadap warga negara diberikan bila sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindakannya yang dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.

Dalam rangka perlindungan hukum, keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang layak memiliki peranan penting sehubungan dengan adanya langkah mundur pembuatan undang-undang, yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara membuat peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup> Suatu kewajiban bagi pemerintah memberikan perlindungan hukum dalam bidang publik sebagai jaminan kepada masyarakat.

Bapak Idham Khalid S. Sos mengatakan perihal perlindungan hukum yang diberikan kepada tenaga honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai masih belum bisa memberikan jaminan kepada tenaga honorer tersebut. Karena pihak Kantor Camat Binjai hanya bisa menunggu kebijakan dari Pemerintah Daerah yang ada di Kabupaten Langkat.

Terkait dengan perlindungan yang diberikan pemerintah kepada tenaga honorer menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-Pokok Kepegawaian belum menemui sebuah titik terang. Keberadaan honorer masih menimbulkan banyak

---

<sup>13</sup> *ibid*, hal. 290.

problem karena pemerintah belum bisa memberikan jaminan kepada tenaga honorer untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil khususnya honorer kategori II.

Hal ini terjadi karena pemerintah khususnya pemerintah daerah masih banyak mengangkat tenaga honorer tanpa memperhitungkan jumlah yang dibutuhkan oleh instansi pemerintahan. Memang dalam penyelenggaraan yang dilakukan pemerintah banyak ditemukan konflik, antara satu peraturan yang lebih rendah dengan peraturan yang lebih, maupun konflik norma secara horizontal antara pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam Undang-Undang antara satu Undang-Undang dengan Undang-Undang yang lain. Untuk mengatasi masalah tersebut dibutuhkan suatu teori yang disebut *stufenbau Theorie*.

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

Norma hukum yang valid karena dibuat dengan cara ditentukan dengan norma hukum dibuat pertama. Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma yang lain adalah superordinasi dan subordinasi. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang mengatur pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi sedangkan norma yang dibuat adalah norma yang lebih rendah.

Jenjang perundang-undang adalah urutan-rutan mengenai tingkat dan derajat daripada undang-undang yang bersangkutan, dengan mengingat badan yang berwenang yang membuatnya dan masalah-masalah yang diaturnya. Undang-Undang juga dibedakan dalam Undang-Undang tingkat atasan dan tingkat bawahan yang dikenal hierarki. Undang-Undang yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi.

Dalam menghadapi masalah hukum seperti ini maka diperlukan penyelesaian dengan menggunakan asas-asas preverensi yang meliputi :

- Lex superior derogate legi inferiori artinya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ditingkatannya mengeyampingkan berlakunya peraturan yang lebih rendah tingkatannya.
- Lex specialis derogate legi generali artinya peraturan perundang-undangan yang bersidat khusus mengeyampingkan berlakunya peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.
- Lex posteriori derogate legi priori artinya peraturan perundang-undangan yang baru mengeyampingkan berlakunya peraturan perundang-undangan yang lama. Penggunaan asas ini mensyaratkan bahwa yang dihadapkan adalah dua peraturan perundang-undangan dalam hierarki yang sama.<sup>14</sup>

Dengan masih banyaknya pemerintah daerah yang mengangkat tenaga honorer padahal dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005

---

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2013, hal. 141-142.

pemerintah tidak boleh mengangkat tenaga honorer secara tidak langsung melanggar asas legalitas. Padahal dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum sesuai dengan asas legalitas.

Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Kedudukan Hukum dan Status Hukum Tenaga Honorer dilihat dengan adanya peralihan aturan dari Undang-Undang nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara membuat kedudukan tenaga honorer menjadi hilang. Jika sebelumnya ada ketentuan peraturan untuk mengangkat tenaga honorer yang dapat dijadikan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil, maka dalam ketentuan peraturan yang baru kedudukan tenaga honorer menjadi hilang dan digantikan dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).
2. Efektifitas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 terhadap Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraannya pemerintahan daerah, dalam hal ini Bupati diberi wewenang untuk mengambil keputusan-keputusan untuk melakukan pelayanan publik. Wewenang pemerintah tersebut adalah penyelenggaraan pembangunan disegala aspek termasuk didalamnya adalah pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pengangkatan Tenaga Honorer di daerah. Tenaga honorer memiliki peran penting dalam

instansi Pemerintahan yang bertujuan untuk membantu kinerja PNS dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

3. Tanggung jawab dan Perlindungan hukum yang diberikan pemerintah kepada tenaga honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat terdapat perbedaan, pemerintah masih setengah-setengah dalam memberikan perlindungan terutama masalah gaji dan perlindungan hak kerja bagi tenaga honorer masih belum terpenuhi. Hal ini disebabkan tidak adanya aturan yang jelas terkait pemberian gaji dan perlindungan hak kerja bagi tenaga honorer. Untuk perlindungan yang diberikan pemerintah setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, pemerintah masih belum bisa memberikan perlindungan hukum secara penuh, apalagi dalam ketentuan ini kedudukan tenaga honorer dihilangkan dan digantikan menjadi PPPK.

## **B. Saran**

1. Pemerintah diharapkan masih mempekerjakan tenaga honorer terlebih dan memberikan sosialisasi kepada tenaga honorer bahwa sesuai amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 bahwa kedudukan tenaga honorer dihapuskan dan digantikan oleh PPPK sebagai bentuk dari Asas-Asas Umum Pemerintah yang baik.
2. Pemerintah hendaknya memberikan prioritas kepada honorer khususnya tenaga honorer yang belum diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil pada tahun ini untuk kemudian dijadikan menjadi PPPK, hal ini dilakuakn

sebagai upaya untuk memberikan penghargaan kepada tenaga honorer yang sudah mengabdikan selama belasan tahun dan belum diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

3. Pemerintah sebaiknya lebih memperhatikan perlindungan terhadap tenaga honorer yang bekerja di Instansi Pemerintahan terutama masalah upah yang masih dibawah minimum. Dan kelangsungan nasib tenaga honorer yang sudah mengabdikan selama belasan tahun.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. *Buku*

- Amrusi Fahmi dalam Ni'matull Huda, 2012, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia, Bandung.
- Hadari Nawawi, 2008, *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Bisnis yang Kompetitif*, cetakan keempat, Penerbit : Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Hartini Sri, Tedi Sudrajat, 2017, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- HR Ridwan, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kencana Syafie Inu, 2010, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta.
- M. Hadjon Philipiza, 1997, *Perlindungan hukum bagi Rakyat Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya.
- Mahmud Marzuki Peter, 2014, *Penelitian Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta.
- M.Busrizalti, 2013, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta.
- Muchsin, 2003, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Universitas Sebeals Maret, Surakarta.
- Raharjo Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rivai Veithzal, 2006, *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan: dari Teori ke Praktik*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Sastra Djatmika, 2009, Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia, Djambatan, Cetakan Kedelapan*, Jakarta.
- Sadjijono, 2011, *Bab-Bab Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo, Yogyakarta.
- Sastrohadiwirjo B. siswanto, 2003, *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.

- Satoto Sukamto, 2004, *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, HK Offset, Yogyakarta.
- Sintara Dani, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bangsa Press, Medan.
- Sulistiani Lies, 2009, *Sudut Pandang Peran LPSK Dalam Perlindungan Saksi dan Korban*, Wahana Multiguna Mandiri, Jakarta.
- Soctandyo Wingjoebroto, 2013, *Hukum Konsep dan Metode*, Setara Press, Malang.
- Soekidjo Notoatmodjo, 2009, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Suwatno dan Juni Priansa Donni, 2011, *Manajemen SDM Dalam Organisasi Publik dan Bisnis*, Alfabeta, Bandung.
- Soedarsono, Soemarsonoi, 2002, *Character Building*, Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Sugiyono, 2004, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung.
- Sugiono, 2002, *Metode Penelitian Kuantitatif, dan R & D*, Alfabeta, Bandung.
- Sumadi Suryabrata, 2011, *Metode Penelitian*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Soemarsonoi Soedarsono, 2002, *Character Building*, Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Syaukani, dkk, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Tahir Amir, 2014, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Alfabeta, Bandung.
- Triwulan Tutik Titik, 2011 *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kecana, Cetakan Kedua, Jakarta.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

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

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Kepala BKN Nomor 30 Tahun 2007 tentang pedoman Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

## **B. Jurnal Ilmiah**

Aspan, H. (2014). "Konstruksi Hukum Prinsip Good Governance Dalam Mewujudkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik". *Jurnal Dialogia Iuridica Universitas Maranatha Bandung*, Volume 2 No. 2, pp. 57-64.

Aspan, H. (2017). "Good Corporate Governance Principles in the Management of Limited Liability Company. *International Journal of Law Reconstruction*, Volume 1 No. 1, pp. 87-100.

Aspan, H. (2017). "Peranan Polri Dalam Penegakan Hukum Ditinjau Dari Sudut Pandang Sosiologi Hukum". *Prosiding Seminar Nasional Menata Legislasi Demi Pembangunan Hukum Nasional*, ISBN 9786027480360, pp. 71-82.

Ketaren, A. H. S. (2018). Analisis Yuridis Tindak Pidana Cybercrime dalam Pembuatan Pidana Pencemaran Nama Baik Ditinjau dari Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 Tentang Informasi Transaksi dan Elektronik dan Hukum Pidana.

Made Aditya Pramana Putra, 2006, *Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 5, No. 3.

Medaline, O. (2018). The Development of "Waqf" on the "Ulayat" Lands in West Sumatera, Indonesia. *Journal of Social Science Studies*, Microthink Institute, ISSN, 2329-9150.

Nita, S. (2017). 34. Penyelesaian Perselisihan Pada Hubungan Kerja Dosen Dengan Yayasan Di Indonesia. Prosiding Konferensi Ke, 2(P3hki).

Rafianti, F. (2018). Adopsi Dalam Perspektif Hukum Islam. Jurnal Doktrin, 3(6).

Rakayoga, Lanang, Gusti, 2014, “*Civil Service Discipline Based On The Government Regulation Number 53 Year 2010 Viewed From The Personel Law Aspect In Indonesia.*”, Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan).

Saragih, Y. M., & Berlian, B. (2018). The Enforcement of the 2009 Law Number 46 on Corruption Court: The Role of Special Corruption Court. Sriwijaya Law Review, 2(2), 193-202.

Saragih, Y. M., & Medaline, O. (2018, March). Elements of the corruption crime (element analysis of authority abuse and self-enrich and corporations in Indonesia). In IOP Conference Series: Earth and Environmental Science (Vol. 126, No. 1, p. 012108). IOP Publishing.

Setiawan, N., Tarigan, V. C. E., Sari, P. B., Rossanty, Y., Nasution, M. D. T. P., & Siregar, I. (2018). Impact Of Cybercrime In E-Business And Trust. Int. J. Civ. Eng. Technol, 9(7), 652-656.

Utomo, Priyono, dkk, 2015, *Perencanaan Rekrutmen SDM dari Tenaga Honorer Kategori II Menjadi CPNS*, Jurnal Unitri.

### C. Internet

KBBI, <https://kbbi.web.id/honorer>, diakses tanggal 3 Maret 2019, pukul. 14.30 WIB.

Sudut Hukum, Portal Sudut Hukum, *Pengertian Perlindungan*

*hukum*, [www.suduthukum.com/2015/11/upaya-hukum-peninjauan-kembali-ok.html?m=1](http://www.suduthukum.com/2015/11/upaya-hukum-peninjauan-kembali-ok.html?m=1), diakses tanggal 24 Maret 2019, Pukul 21.25 WIB.

<https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ilasan/lt56d5947d249a/status-dan-gaji-pegawai-honorer//> , diakses tanggal 24 Oktober 2019, pukul. 21.40 WIB.

## LAMPIRAN



Wawancara dengan Anggi Permana Putra dan Zulkarnain selaku tenaga honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat pada tanggal 23 Oktober 2019 pukul 10.30 Wib.



Wawancara dengan Bapak Idham Khalid S. Sos selaku Kepala Seksi Tata Pemerintahan Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat pada tanggal 23 Oktober 2019 Pukul 10.00 Wib.

**LAMPIRAN**



## **OUTLINE**

### **KEDUDUKAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP STATUS TENAGA HONORER SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA (STUDI PADA KANTOR CAMAT BINJAI KABUPATEN LANGKAT)**

#### **BAB I           PENDAHULUAN**

- A. Latar Belakang
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Keaslian Penelitian
- F. Tinjauan Pustaka
- G. Metode Penelitian
- H. Sistematika Penulisan

#### **BAB II           KEDUDUKAN HUKUM TENAGA HONORER SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA**

- A. Kedudukan Hukum Tenaga Honorer
- B. Status Hukum Tenaga Honorer berdasarkan Peraturan Pemerintah  
Nomor 48 Tahun 2008 dan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun  
2012

- C. Pengangkatan Tenaga Honoer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 dan Pemeraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012

**BAB III      EFEKTIFITAS UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014  
TERHADAP PEMERINTAH DAERAH YANG MENGANGKAT  
TENAGA HONORER BERDASARKAN UNDANG-UNDANG**

- A. Peran Tenaga Honorer bagi Pemerintah daerah
- B. Peran Pemerintah Daerah terhadap pengangkatan Tenaga Honorer
- C. Kedudukan Tenaga Honorer Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

**BAB IV      TANGGUNG JAWAB DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI  
TENAGA HONORER YANG BEKERJA DI KANTOR CAMAT  
BINJAI KABUPATEN LANGKAT**

- A. Hak dan Kewajiban Tenaga Honorer di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat
- B. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah terhadap Tenaga Honorer yang bekerja di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat
- C. Perlindungan Hukum bagi Tenaga Honorer oleh Pemerintah Daerah di Kantor Camat Binjai Kabupaten Langkat

## **BAB V      PENUTUP**

A. Kesimpulan

B. Saran

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**