

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Salah satu tujuan nasional bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, dimana hal tersebut merupakan upaya pemerintah dalam pembangunan nasional dibidang kesejahteraan rakyat dan diwujudkan dengan meningkatkan kualitas manusia Indonesia yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia serta menguasai ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni dalam mewujudkan masyarakat yang maju, adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Di samping tujuan nasional Bangsa Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945, Negara Indonesia juga telah mengakui dan mengatur mengenai hak dan kewajiban terhadap tiap-tiap warga negara, di antara hak yang dimiliki warga negara adalah pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang diantaranya adalah hak dalam hal untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana yang telah ditetapkan dalam UUD NRI 1945 pada Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan bahwa “tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

Terkait dengan pekerjaan dan penghidupan yang layak, pekerjaan mempunyai makna yang sangat penting dalam kehidupan manusiasehingga

setiap orang membutuhkan pekerjaan. Pekerjaan dapat dimaknai sebagai sumber penghasilan seseorang untuk memenuhi kebutuhan hidup bagi dirinya sendiri dan keluarganya serta dapat juga dimaknai sebagai sarana untuk mengaktualisasikan diri sehingga seseorang merasa hidupnya menjadi lebih berharga baik bagi dirinya, keluarganya maupun lingkungannya. Oleh karena itu hak atas pekerjaan merupakan hak azasi yang melekat pada diri seseorang yang wajib dijunjung tinggi dan dihormati.

Dalam mewujudkan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi tiap tiap warga negara dalam upaya untuk menyejahterakan kehidupannya, maka negara wajib membentuk instrumen hukum berupa peraturan perundang-undangan yang berfungsi untuk melindungi hak hak warga negara atas pekerjaannya sebagai suatu jaminan kepastian dari kedudukan/status dan perlindungan hukumnya. Instrumen hukum berupa peraturan perundang-undangan perlu diciptakan guna melindungi dan memberikan kepastian kedudukan tiap warga negara atas pekerjaan yang dijalannya. Baik yang bekerja di instansi swasta maupun di instansi pemerintahan.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pemerintah adalah sebagai pihak eksekutif yang berfungsi sebagai roda yang menjalankan pemerintahan. Apalagi dengan berlakunya otonomi daerah maka pemerintah daerah secara langsung memberikan sumbangsih yang besar dalam menjalankan roda pemerintahan.

Di dalam perkembangan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk bekerja semakin giat guna meningkatkan kinerja dari pemerintah daerah

itu sendiri. Hal ini tidak lain dilakukan sebagai upaya untuk mewujudkan demokratisasi di mana aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di setiap daerah dapat terakomodir dengan baik.<sup>1</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.

Salah satu asas dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah asas desentralisasi, yang merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah dimana kewenangan yang bersifat otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi dengan tujuan mewujudkan pemerintahan yang demokratis, yaitu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus dan diatur sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> M. Busrizalti, "*Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*", Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 71.

<sup>2</sup> Titik Triwulan, "*Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*", Prestasi pustaka, Jakarta, 2010, hlm. 122.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ditingkat kabupaten, 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 artinya pemerintah secara bebas menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan karena aturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang.<sup>3</sup> Wewenang pemerintah tersebut adalah penyelenggaraan pembangunan di segala aspek termasuk didalamnya adalah pengajuan pengangkatan pegawai negeri sipil dan pengangkatan tenaga honorer di daerah.

Pengangkatan tenaga honorer dalam perkembangannya bertujuan untuk membantu kinerja PNS yang mana PNS tersebut sudah kewalahan dalam menjalankan fungsi dari pemerintah daerah yang salah satunya adalah dalam hal pelayanan publik yang merupakan fungsi dari pemerintah daerah itu sendiri. 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.

Alasan diberlakukannya tenaga honorer itu sendiri karena perekrutannya bisa dilakukan secara kecil-kecilan maupun massal. Hal itu juga didasari banyaknya instansi-instansi pemerintah yang membutuhkan tambahan

---

<sup>3</sup>Sadjjono, "*Bab-Bab Hukum Administrasi*", Laksbang Presindo, Yogyakarta, 2011, hlm.59-60.



pegawai sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik terutama di daerah-daerah dalam jumlah yang kadang-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 dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap”. Pegawai tidak tetap inilah yang dapat dikategorikan sebagai tenaga honorer.

Tenaga honorer menurut PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan :

“Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.

Kabupaten Kudus merupakan salah satu penyelenggara pemerintahan daerah berdasar otonomi daerah dalam struktur dan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan senagai negara hukum, yaitu segala tindakan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Kudus maka diperlukan pegawai untuk melaksanakan tugas pelayanan kepada seluruh warga masyarakat kabupaten kudus yang terdiri dari

dua unsur, yaitu PNS dan non PNS atau yang diantaranya biasa disebut sebagai tenaga honorer.

Adapun tenaga honorer yang bekerja dilingkungan Pemerintahan Kabupaten Kudus biasa disebut sebagai PHD (pegawai honorer daerah) yaitu seperti yang disebutkan dalam Peraturan Bupati Kudus Nomor 36 Tahun 2016 tentang Perubahan Keempat Atas Perbup Kudus No. 29 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pegawai Honorer Daerah Pemerintah Kabupaten Kudus Pasal 1 ayat (4) menyatakan bahwa :

“Pegawai Honorer Daerah adalah pegawai tidak tetap yang diangkat oleh pejabat yang berwenang untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah”.

Dengan adanya PP No 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 3 ayat (2) menjadi sebuah harapan besar bagi semua PHD yang bekerja di Instansi Pemerintah Kabupaten Kudus untuk mendapatkan masa depan yang lebih baik dan terjamin kesejahteraannya jika bisa menjadi PNS. Harapan PHD untuk diangkat menjadi PNS semakin besar ketika PP Nomor 48 tahun 2005 direvisi ke dalam PP Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS yang tersebut dalam Pasal 3 ayat (2) mensyaratkan bahwa bagi tenaga honorer untuk bisa diangkat menjadi CPNS cukup dengan masa kerja sebagai tenaga honorer paling sedikit 1 tahun.

Pada tahun 2014 pemerintah bersama dengan persetujuan DPR telah sepakat untuk memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang mengakibatkan kedudukan dan perlindungan

hukum bagi tenaga honorer mengalami perubahan, sebab dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN tersebut istilah baru yang digunakan sebagai sebutan pegawai non PNS yang ada yaitu Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) bukan Pegawai Tidak Tetap/Tenaga Honorer seperti yang disebutkan pada UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang memungkinkan bagi tenaga honorer bisa diangkat menjadi CPNS tanpa tes, sedangkan PPPK tidak memiliki hak untuk bisa diangkat menjadi CPNS tanpa tes.

Kedudukan dan perlindungan hukum bagi para tenaga honore (PHD) yang bekerja di berbagai Instansi Pemerintah Kabupaten Kudus menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 beserta peraturan pelaksanaannya yang berupa PP Nomor 48 Tahun 2005 yang dirubah menjadi PP Nomor 43 Tahun 2007 kemudian dirubah lagi kedalam PP Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyebabkan kedudukan dan perlindungan hukum bagi para tenaga honorer (PHD) di Kabupaten Kudus untuk mendapatkan masa depan yang lebih baik atau untuk bisa diangkat menjadi CPNS oleh pemerintah pusat menjadi tidak mempunyai suatu kepastian dan bahkan mungkin bisa menghapus harapan bagi masa depan mereka yang dicita-citakan.

Dari hasil uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang pegawai honorer daerah yang bekerja diberbagai Instansi Pemerintah Kabupaten Kudus setelah berlakunya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN

sebagai bahan penulisan skripsi dengan judul “Implikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Terhadap Pegawai Honorer Daerah di Kabupaten Kudus”.

## **B. Perumusan Masalah**

Merujuk pada latar belakang mengenai keberadaan pegawai honorer daerah yang bekerja di berbagai instansi di Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur sipil Negara, maka permasalahan yang akan diangkat pada penelitian penyajian judul tersebut diatas dirumuskan sebagai berikut.

- 1) Bagaimana implikasi UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian terhadap pegawai honorer daerah di Kabupaten Kudus?
- 2) Bagaimana implikasi UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN terhadap pegawai honorer daerah di Kabupaten Kudus?
- 3) Bagaimana kebijaksanaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus terhadap para pegawai honorer daerah yang masih bekerja?

## **C. Tujuan Penulisan**

Tujuan dari hasil penulisan skripsi ini diharapkan:

- 1) mengetahui implikasi UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian terhadap pegawai honorer daerah di Kabupaten Kudus,
- 2) mengetahui implikasi UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap pegawai honorer daerah di Kabupaten Kudus, dan



- 3) mengetahui kebijaksanaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus terhadap pegawai honorer daerah yang masih bekerja di berbagai Instansi Pemerintah Kabupaten Kudus.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Secara teoritis penelitian ini diharapkan mampu memberikan teori hukum tentang implikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap status dan perlindungan hukum pegawai honorer daerah sebagai pegawai tidak tetap yang bekerja di seluruh Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus yang sampai saat penelitian ini dilakukan masih bekerja menjalankan tugas.

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan pertimbangan hukum untuk pemerintah dan pemerintah daerah dalam memberikan perlindungan hukum terhadap para pegawai honorer daerah yang bekerja di berbagai Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang tidak mencantumkan pegawai tidak tetap sebagai unsur dari aparatur sipil negara.

#### **E. Sistematika Penelitian**

Sistematika adalah gambaran singkat secara menyeluruh dari suatu karya ilmiah dalam hal ini adalah penulisan skripsi. Adapun sistematika ini bertujuan untuk membantu para pembaca dengan mudah dapat memahami skripsi ini.

Agar skripsi ini mudah di mengerti, maka penulis akan memberikan gambaran secara garis besar mengenai materi yang akan di bahas dalam tiap-tiap bab.

Adapun Sistematika Skripsi ini adalah sebagai berikut:

**1. Bagian awal skripsi terdiri dari:**

Halaman judul,, halaman pengesahan, halaman persembahan, pernyataan, kata pengantar, abstrak skripsi, dan daftar isi.

**2. Bagian isi skripsi terdiri dari:**

Bagian inti penulisan skripsi ini dapat di bagi menjadi 5 bab dan terdiri dari sub bab, yaitu:

**BAB I PENDAHULUAN**

Bab pendahuluan merupakan suatu rincian yang mengemukakan apa yang menjadi dorongan penulis untuk mengambil dan merumuskan permasalahan, yang secara umum berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan, dan manfaat penelitian, sistematika penulisan skripsi.

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini menguraikan mengenai kerangka pemikiran atau teori-teori yang berkaitan dengan pokok bahasan mengenai pegawai tidak tetap atau tenaga honorer yang berkaitan dengan Pegawai Honorer Daerah Pemerintah Kabupaten Kudus.

**BAB III METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini menguraikan tentang metode yang di gunakan dalam penelitian dan penyusunan skripsi ini. Metode ini berisi antara lain : metode pendekatan, lokasi penelitian, fokus penelitian, sumber data penelitian yang berisi: responden dan informan. Jenis-jenis data yang berisi: data sekunder dan data primer, teknik pengumpulan data, objektivitas dan keabsahan data validitas data, dan metode analisis data.

#### BAB 1V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini menguraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan yang akan diteliti yang menghubungkan pemikiran dengan fakta-fakta yang didapat selama melakukan penelitian.

#### BAB V PENUTUP

Dalam bab ini berisi simpulan dari keseluruhan bab-bab yang ada, juga memberikan saran-saran yang diharapkan membantu memecahkan permasalahan.

### **3. Bagian akhir skripsi terdiri dari:**

Bagian akhir skripsi ini berisi daftar pustaka.