



**LEGALITAS TENAGA HONORER PASCA
PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5
TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA
(STUDI DI DINAS PEMADAM KEBAKARAN KOTA
SEMARANG)**

SKRIPSI

Disusun untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

Oleh

VALENTINA FEBBY SUWARDI

8111414257

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG
2018**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan judul “Legalitas Tenaga Honorer Pasca Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang)”, disusun oleh Valentina Febby Suwardi (NIM. 8111414257) telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari : Kamis

Tanggal : 12 April 2018

Menyetujui,

Dosen Pembimbing



Dani Muhtada M.Ag., M.P.A., Ph.D

NIP. 197804152008121002

Mengetahui,

Wakil Dekan Bidang Akademik

Fakultas Hukum UNNES



Dr. Martitah, M.Hum

NIP. 196205171986012001

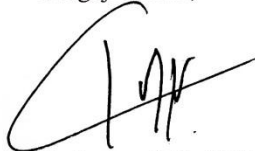
PENGESAHAN

Skripsi dengan judul “Legalitas Tenaga Honorer Pasca Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang)”, disusun oleh Valentina Febby Suwardi (NIM. 8111414257), telah dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari :

Tanggal :

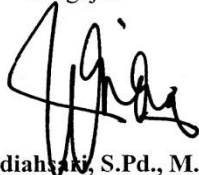
Penguji Utama,



Tri Sulistiyono, S.H., M.H.

NIP. 197505242000031002

Penguji I



Windiahayati, S.Pd., M.Pd.

NIP. 198011282008122001

Penguji II



Dani Muhtada M.Ag., M.P.A., Ph.D.

NIP. 197804152008121002

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum UNNES



Dr. Rodyah, S.Pd., S.H., M.Si.

NIP. 197206192000032001

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Valentina Febby Suwardi

NIM : 8111414257

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “Legalitas Tenaga Honorer Pasca Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang)” adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari diketahui adanya plagiasi maka saya siap mempertanggungjawabkan secara hukum.

Semarang, 2 April 2018

Yang Menyatakan



Valentina Febby Suwardi

NIM. 8111414257

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Negeri Semarang, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Valentina Febby Suwardi

NIM : 8111414257

Program Studi : Ilmu Hukum (S1)

Fakultas : Hukum

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Negeri Semarang **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas skripsi saya yang berjudul:

“Legalitas Tenaga Honorer Pasca Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang)” beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Negeri Semarang berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Semarang

Pada tanggal:

Yang Menyatakan,



Valentina Febby Suwardi

NIM. 8111414257

MOTTO

1. “Hati yang gembira adalah obat yang manjur, tetapi semangat yang patah mengeringkan tulang” (Yesaya 40:29)
2. Hukum bertujuan untuk terciptanya keadilan dan ketertiban, keadilan tidak mungkin tercipta dalam ketidaktertiban.

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Kedua orang tua saya yang selalu memberikan doa, dukungan, dan kasih sayang sehingga memberikan semangat kepada saya untuk menyelesaikan skripsi ini.
2. Kakak dan saudara saya yang juga selalu memberikan doa, dukungan, dan perhatian selalu.
3. Sahabat dan teman-teman saya yang selalu mendukung saya dalam keadaan suka maupun duka.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan karunia-Nya yang begitu melimpah sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini.

Penulisan skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana pada Program Ilmu Hukum Fakultas Hukum. Judul yang penulis ajukan adalah “Legalitas Tenaga Honorer Pasca Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang)”.

Dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan serta dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis dengan senang hati menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Rektor Universitas Negeri Semarang, Prof. Dr. Fathur Rokhman, M. Hum. Yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh studi pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
2. Ibu Dr. Rodiyah, SPd., SH., Msi selaku Dekan Fakultas Hukum Unnes yang telah mengesahkan secara resmi judul penelitian sebagai bahan penulisan skripsi sehingga penulisan skripsi berjalan dengan lancar.
3. Bapak Laga Sugiarto, S.H., M.H, yang telah memberikan ilmu dan inspirasi topik skripsi.

4. Bapak Dani Muhtada, M.Ag, M.P.A., Ph.D. selaku Ketua Bagian HTN/HAN sekaligus merangkap dosen pembimbing penulis yang dengan sabar dan tulus serta bersedia meluangkan banyak waktu ditengah kesibukannya untuk memberikan saran, masukan dan bimbingan kepada penulis hingga selesainya penulisan skripsi ini.
5. Ibu Dr. Martitah, M.Hum selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Unnes yang telah memberikan izin sehingga judul skripsi dari penulisan bisa dilanjutkan.
6. Bapak Saru Arifin, S.H., L.L.M. selaku dosen wali penulis yang telah membimbing penulis dari awal semester hingga akhir semester.
7. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan banyak ilmunya kepada penulis sehingga penulis mendapatkan pengetahuan yang kelak akan penulis gunakan di dalam kehidupan bermasyarakat.
8. Partner saya Apriyanto Matitaputty yang selalu memberikan semangat dan dorongan untuk bekerja lebih keras dalam menyelesaikan skripsi ini.
9. Sahabat saya Atty Lastaty yang selalu mendukung dan menghibur saya.
10. Teman-teman sesama mahasiswa Fakultas Hukum angkatan 2014 yang telah memberikan dorongan, semangat, kasih sayang dan bantuan demi kelancaram penyusunan skripsi ini.
11. Kedua orang tua saya atas segala jasa, kesabaran, doa, dan tidak pernah lelah dalam mendidik dan memberi cinta kasih, serta selalu berjuang memberikan dukungan baik moral maupun materiil pada penulis.

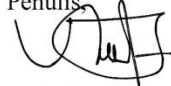
12. Bapak Imam Tohani, S.H., M.Hum., atas segala bantuan dan ilmu sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

13. Semua pihak yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa memberikan balasan yang baik kepada semuanya. Akhirnya, hanya kepada Tuhan Yang Maha Esa penulis serahkan segalanya mudah-mudahan dapat bermanfaat khususnya bagi penulis umumnya bagi kita semua.

Semarang,

Penulis,



Valentina Febby Suwardi
NIM. 8111414257

ABSTRAK

Suwardi, Valentina Febby. *Legalitas Tenaga Honorer Pasca Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang)*. Skripsi Bagian Hukum Administrasi Negara, Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang. Pembimbing, Dani Muhtada, M.Ag, M.P.S., Ph.D.

Kata Kunci: Tenaga Honorer; Aparatur Sipil Negara; dan Legalitas.

Tenaga honorer menjadi polemik sejak munculnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN dimana status pegawai berubah menjadi pegawai ASN yang terdiri dari PNS dan PPPK, dan tidak ada lagi tenaga honorer atau pegawai tidak tetap. Terhapusnya tenaga honorer dalam UU ASN menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan hukum bagi tenaga honorer. Karena pada kenyataannya Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang masih memiliki tenaga honorer sehingga dipertanyakan legalitasnya. Kemudian bagaimana UU ASN bisa dikatakan reformasi birokrasi yang berhasil sehingga penulis perlu membandingkan UU Kepegawaian dengan UU ASN. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji sejauh mana perbandingan UU Kepegawaian dan UU ASN, serta menganalisis legalitas tenaga honorer di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan konsep ASN, konsep pengaturan tenaga honorer, teori desentralisasi, teori AAUPB, teori perbandingan hukum, dan teori penjenjangan norma. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis empiris berdasarkan pertimbangan bahwa penelitian ini berangkat dari analisis peraturan perundang-undangan yang mengamati reaksi dan interaksi yang terjadi ketika suatu sistem norma bekerja di masyarakat. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif deskriptif, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Teknik pengumpulan bahan hukum dengan mengadakan sistematisasi kemudian dilakukan analisa deskriptif kualitatif dan menarik kesimpulan dengan cara deduktif. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa, pertama, dengan perbandingan UU Kepegawaian dengan UU ASN diketahui PPPK pada dasarnya hampir sama dengan tenaga honorer yaitu pegawai dengan perjanjian kerja, bedanya PPPK menggunakan proses seleksi berupa tes sama seperti PNS untuk meningkatkan kualitas diri pegawai ASN. Setelah berlakunya UU ASN, tenaga honorer di Damkar Kota Semarang tetap berkedudukan sebagai tenaga honorer tetapi berdasarkan kontrak, dasar perjanjian kontrak dengan proses perekrutan secara mandiri. Penerapan UU ASN di Kota Semarang masih belum berjalan sepenuhnya masih jarang. Oleh karena itu dibutuhkan pengesahan RPP PPPK yang mengatur proses perekrutan, pengangkatan, serta penempatan calon PPPK sebagai amanat dari UU ASN.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PUBLIKASI	v
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR SINGKATAN	xiv
DAFTAR BAGAN	xv
DAFTAR TABEL.....	xvi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah	8
1.3. Pembatasan Masalah	9
1.4. Rumusan Masalah	10
1.5. Tujuan Penelitian.....	10
1.6. Manfaat Penelitian.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Penelitian Terdahulu	12

2.2. Landasan Teori.....	19
2.3. Landasan Konseptual	40
2.4. Kerangka Berfikir.....	42
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1 Pendekatan Penelitian	45
3.2 Jenis Penelitian.....	45
3.3 Fokus Penelitian	47
3.4 Lokasi Penelitian.....	47
3.5 Sumber Data.....	48
3.6 Teknik Pengambilan Data.....	49
3.7 Validitas Data.....	50
3.8 Analisis Data	50
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
4.1 Deskripsi Fokus Penelitian.....	53
4.2 Perbandingan UU No. 8 Tahun 1974 jo. UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait PPPK.....	54
4.3 Legalitas Tenaga Honorer di Dinas Pemadam Kebakaran pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara	67
4.2.1 Kepegawaian di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang	69
4.2.2 Legalitas Tenaga Honorer di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang	71
BAB V PENUTUP	

5.1 Simpulan	83
5.2 Saran.....	85
DAFTAR PUSTAKA	86
LAMPIRAN	

DAFTAR SINGKATAN

ASN	: Aparatur Sipil Negara
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
PPPK	: Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja
Damkar	: Dinas Pemadam Kebakaran
UU	: Undang-Undang
PP	: Peraturan Pemerintah
RPP	: Rancangan Peraturan Pemerintah

DAFTAR BAGAN

Bagan 2.4 Kerangka Berpikir.....	42
----------------------------------	----

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Daftar Penelitian Terdahulu	12
Tabel 2.2.1.1 Lembaga ASN dan Kewenangannya	20
Tabel 4.2 Perbandingan UU No. 8 Tahun 1974 jo. UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait PPPK.....	54
Tabel 4.3.1 PNS di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang	70
Tabel 4.3.2 Tenaga Honorer di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang	
.....	70

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 SK Penetapan Dosen Pembimbing Skripsi

Lampiran 2 Surat Penelitian

Lampiran 3 Inventarisasi Dokumen

Lampiran 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas
Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Lampiran 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Lampiran 6 Daftar Urut Kepangkatan PNS Dinas Kebakaran Kota Semarang
Tahun 2018

Lampiran 7 Daftar Nama dan Jabatan Tenaga Honoror Dinas Kebakaran Kota
Semarang Tahun 2018

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada era reformasi kini upaya mewujudkan sistem pemerintahan yang baik, bersih, dan demokratis (*democratic and good governance*) menjadi prioritas utama bagi rakyat dan pemerintahan Indonesia. Peningkatan kompetensi bagi aparatur negara menjadi unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintah yang sudah sepantasnya diupayakan karena akan menjadi penentu berjalannya sistem pemerintahan Indonesia yang lebih baik. Upaya meningkatkan kualitas dan profesionalitas aparatur negara ialah menciptakan birokrasi yang efektif dan efisien melalui pengembangan sumber daya aparatur sipil negara yang memiliki integritas dan kompetensi yang tinggi. Menurut Rudito, (2016:106) dalam bukunya yang berjudul Aparatur Sipil Negara Pendukung Reformasi Birokrasi, mengatakan bahwa Aparatur negara berfungsi sebagai pendorong dan penggerak reformasi birokrasi dan pembangunan, serta perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

Kinerja birokrasi yang semakin baik berdampak pada banyak bidang kehidupan baik bidang ekonomi maupun politik, untuk itu diperlukan pembaharuan tata kelola dalam sistem pemerintahan di Indonesia agar menjadi pemerintahan yang baik dan bersih. Pasal 27 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib

menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak terkecuali. Dengan berjalannya reformasi birokrasi, pelayanan publik lebih dituntut untuk dapat bersifat professional yang artinya pelayanan publik yang memiliki akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan yaitu aparatur pemerintah.

Kegiatan administrasi negara pelaksanaannya dilakukan oleh sumber daya manusia penggerak birokrasi pemerintah. Yang Sumber daya ini berupa para pegawai negeri yang mana menjalankan jabatan administrasi negara bekerja atas dasar otoritas yang sah yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Kemudian setelah memiliki kewenangan yang sah, sebagai penggerak birokrasi pemerintah melakukan pelayanan publik untuk masyarakat. Pegawai Negeri Sipil sebagai alat pemerintah yang memiliki keberadaan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan atau peraturan pemerintah guna terealisasinya tujuan nasional. Meskipun sebagai alat pemerintah, Pegawai Negeri Sipil tetaplah bagian dari masyarakat. Pasal 2 menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Aturan hukum mengenai pegawai negeri mulai diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Di dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dijelaskan bahwa,

Pegawai Negeri terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil,*
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia,*

c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kemudian dalam pasal 2 ayat (3), adanya istilah pegawai tidak tetap atau pegawai honorer, yang berbunyi,

“Disamping pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap”.

Tenaga honorer atau pegawai tidak tetap 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 (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kemudian pegawai honorer atau pegawai tidak tetap tersebut dapat diangkat menjadi PNS setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honor Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pegawai honorer terdiri dari 2 kategori, yaitu kategori 1 (satu) dan kategori 2 (dua). Bedanya, untuk kategori 1 (satu) tenaga honorer dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan kriteria diangkat oleh pejabat yang berwenang bekerja di instansi pemerintah, masa kerja paling sedikit 1 (satu) tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus, berusia paling rendah 19 (sembilan belas)

tahun dan tidak boleh lebih dari 46 (empat puluh enam) tahun pada tanggal 1 Januari 2006. Sedangkan Kategori 2 yaitu Tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kemudian tenaga honorer dapat diangkat menjadi PNS dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil 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.

Tahun 2014, pemerintah merombak Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dengan mengeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara merupakan wujud nyata dari reformasi birokrasi yang menekankan implementasi manajemen Aparatur Sipil Negara berbasis merit, yang mana kini manajemen ASN meliputi Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Tujuan disusunnya UU ASN adalah menjadi bagian instrumen hukum bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam menciptakan aparatur yang memiliki kompetensi, berintegritas dan akuntabel. Dengan adanya Undang-Undang ASN ini ada hal yang menarik perhatian masyarakat yaitu dengan adanya istilah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), seperti yang tercantum dalam pasal 6 yang berbunyi:

Pegawai ASN terdiri atas:

a. PNS

b. PPPK

PPPK merupakan Aparatur Sipil Negara yang memiliki tingkatan berbeda dengan PNS. PPPK merupakan pegawai yang bisa dikatakan dikontrak dengan jangka waktu tertentu oleh pemerintah, sedangkan PNS adalah pegawai tetap dengan batas usia pensiun 58 tahun atau sesuai peraturan perundang-undangan. Adanya PPPK ini dalam Undang-Undang ASN, sekaligus menghapus pegawai tidak tetap atau pegawai honorer karena dalam Undang-Undang ASN hanya dikenal PNS dan PPPK. Lalu yang menjadi pertanyaan bagaimana nasib para tenaga honorer setelah adanya Undang-Undang ASN. Terlebih lagi dalam pasal 99 ayat (1) dan (2) dikatakan bahwa,

(1) PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS.

(2) Untuk diangkat menjadi PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Yang artinya, PPPK dan PNS adalah dua jabatan yang berbeda, dan PPPK tidak dapat diangkat menjadi PNS. Terlebih lagi bagi tenaga honorer sebelum adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, yang harus mengikuti seleksi untuk menjadi PNS. Meskipun tenaga honorer kategori 2 hanya diangkat tidak lebih dari 30%. Sedangkan yang bukan kategori 2 harus mengikuti seleksi dari awal lagi untuk menjadi PNS.

Berbeda dengan tenaga honorer sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon

Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, 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, dimana tenaga honorer dapat diangkat menjadi PNS dengan persyaratan administrasi tertentu melalui seleksi dan tes. Apalagi tenaga honorer juga ditentukan berdasarkan masa pengabdian minimal satu tahun per 31 desember 2005 dan masih bekerja terus menerus sampai proses pengangkatan menjadi PNS.

Hal ini justru tidak menciptakan sebuah keadilan bagi tenaga honorer khususnya tenaga honorer yang telah bekerja selama puluhan tahun yang berharap suatu saat dapat diangkat menjadi calon PNS dan tiba-tiba dengan berlakunya aturan baru maka mereka dihapuskan. Akan tetapi, meskipun telah dilaksanakannya Undang-Undang ASN, secara realitanya tenaga honorer tidak benar-benar terhapuskan. Tenaga honorer masih ada di mana-mana sampai sekarang. Lalu apa efektifitas adanya PPPK sekarang sedangkan tenaga honorer masih saja ada. Dimana masih banyak pihak yang menganggap bahwa tenaga honorer dan PPPK adalah sama, PPPK hanyalah istilah perhalusan kata dari tenaga honorer yang fungsi dan kerjanya sama seperti tenaga honorer sebelumnya.

Padahal bila kita menilik lebih jauh mengenai PPPK dan tenaga honorer jauhlah berbeda. Sebenarnya tenaga honorer dan PPPK memiliki banyak perbedaan, seperti perihal haknya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ASN, PPPK memiliki hak untuk memperoleh gaji, tunjangan, cuti, perlindungan,

dan pengembangan kompetensi sedangkan untuk honorer tidak ada. Dan banyak konflik yang mana menganggap bahwa mereka yang tenaga honorer kini telah otomatis menjadi PPPK yang kemudian terlibat kasus diselesaikan secara perdata, dan bukan PTUN. Tentu dari sini seharusnya terlihat perbedaan tenaga honorer dengan PPPK. Lalu dimanakah legalitas tenaga honorer itu. Padahal seharusnya, Undang-Undang dijadikan sebagai sendi utama penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, dengan kata lain asas legalitas dalam gagasan negara hukum liberal memiliki kedudukan sentral atau sebagai suatu fundamen dari negara hukum. Hal ini pun menciderai Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), karena dengan masih adanya tenaga honorer tanpa adanya payung hukum yang jelas maka menciderai asas kepastian hukum. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*) adalah asas yang bertujuan untuk menghormati hak-hak yang telah dimiliki seseorang berdasarkan keputusan badan atau pejabat administrasi negara (Sibuea, 2010:159).

Oleh karena itu masih menjadi pertanyaan sejauh mana legalitas tenaga honorer kini sehingga mampu membedakan tenaga honorer dengan PPPK, karena hal tersebut belum terungkap secara jelas dalam Undang-Undang ASN. Khususnya di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang dimana masih memiliki banyak tenaga honorer. Serta sejauh mana perbedaan Undang-Undang ASN dengan peraturan terdahulu sehingga mampu dikatakan meningkatkan pemerintahan yang baik dan sebagai reformasi birokrasi yang berhasil. Karena pada kenyataannya masih banyak kendala yang dihadapi sehingga kemakmuran masih jauh dari yang diharapkan. Maka dari itu penulis mengambil judul, **“Legalitas Tenaga Honorer Pasca Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5**

Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut:

- a. Adanya Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menghapuskan keberadaan tenaga honorer dalam klasifikasi pegawai ASN menimbulkan ketidakpastian hukum bagi tenaga honorer.
- b. Pasal 99 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memiliki perlakuan tidak adil terhadap pegawai tidak tetap / tenaga honorer yang sudah berharap naik menjadi PNS begitu saja terhapuskan dan harus mengikuti seleksi dari awal lagi untuk menjadi PNS.
- c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai reformasi atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dianggap masih menuai kelemahan dan jauh dari harapan.
- d. Seharusnya di dalam UU ASN dijelaskan bahwa PPPK tidak sama dengan tenaga honorer, sehingga ada kejelasan atas legalitas tenaga honorer.

1.3 Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mempersempit ruang lingkup permasalahan yang akan dikaji lebih lanjut.

Pembatasan masalah dalam penelitian ini antara lain:

1. Perbandingan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait PPPK.
2. Legalitas tenaga honorer di Dinas Pemadam Kebakaran pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada pemikiran yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan diteliti dan dianalisis oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Perbandingan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait PPPK ?
2. Bagaimana legalitas tenaga honorer di Dinas Pemadam Kebakaran pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ?

1.5 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji sejauh mana Perbandingan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait PPPK.
2. Untuk menganalisis bagaimana legalitas tenaga honorer di Dinas Pemadam Kebakaran pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

1. Manfaat teoritis
 - a) Untuk menambah dan memperluas ilmu pengetahuan serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkannya kedalam bentuk tulisan;
 - b) Mengembangkan penalaran dan khasanah ilmu hukum membentuk pola pikir yang dinamis dan mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu hukum selama ini khususnya dalam lingkup hukum Kepegawaian;
 - c) Penelitian ini bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran menunjang perkembangan ilmu pengetahuan ilmu hukum.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat serta kontribusi bagi setiap individu, masyarakat, Aparatur Sipil Negara, praktisi dan pegawai honorer pada setiap instansi pemerintahan

maupun bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah pengetahuan yang berhubungan dengan Kepegawaian, serta penulis dalam menambah wawasan keilmuan hukum berkaitan dengan manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Untuk membuktikan orisinalitas dari penelitian yang dilakukan penulis, maka penulis menyajikan beberapa penelitian yang sudah ada dan berkaitan dengan yang akan diteliti oleh penulis, penelitian-penelitian tersebut dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel 2.1 Daftar Penelitian Terdahulu:

No	Judul (Penulis)	ISI	Unsur Kebaruan dari Penelitian
1	<i>Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK):Review terhadap UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Rike Anggun Artisa, Jurnal</i>	Dalam jurnal ini membahas perbandingan antara PPPK dengan Pegawai tidak Tetap sebelum adanya UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, serta membandingkan pula pegawai tidak tetap	Perbedaannya, penelitian ini hanya membahas manajemen PPPK dalam UU ASN, sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis yaitu mengkaji sejauh mana perbandingan antara Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan

	<p><i>Pembangunan dan Kebijakan Publik Universitas Garut, volume 6 , 2015)</i></p>	<p>Indonesia dengan Australia, Jepang, dan Kanada, serta membahas manajemen PPPK dalam UU ASN. Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis ialah ada pada perbandingan antara PPPK dengan pegawai tidak tetap sebelum UU ASN.</p>	<p>Undang-Undang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dan menganalisis legalitas tenaga honorer di Dinas Pemadam Kebakaran pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.</p>
2	<p><i>Kedudukan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) dalam sistem kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang</i></p>	<p>Dalam penelitian ini membahas kedudukan PPPK dalam sistem kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, serta sejauh mana perkembangan keberadaan Pegawai</p>	<p>Perbedaannya, penelitian ini membahas mengenai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang memunculkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yang berkaitan perihal kedudukan PPPK dalam sistem kepegawaian, dan sejauh mana perkembangan PPPK dalam sistem kepegawaian di</p>

	<p><i>Aparatur Sipil Negara,</i> (Ondang Surjana, 2016)</p>	<p>Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem Kepegawaian Indonesia. Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis ialah dasar peraturan yang dipakai yaitu UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN terkait PPPK.</p>	<p>Indonesia, sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis yaitu mengkaji sejauh mana perbandingan antara Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dan menganalisis legalitas tenaga honorer di Dinas Pemadam Kebakaran pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.</p>
3	<p><i>Perlindungan Hukum tenaga honorer pada</i></p>	<p>Penelitian ini membahas perlindungan hukum</p>	<p>Perbedaannya, penelitian ini membahas mengenai pelaksanaan Undang-Undang</p>

	<p><i>pemerintahan kota Padang pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara,</i></p> <p>(Rinaldi Hermansyah, 2016)</p>	<p>tenaga honorer dilingkungan pemerintah kota Padang pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, serta bagaimana kendala dalam perlindungan hukum bagi tenaga honorer dilingkungan pemerintah kota Padang pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis ialah pembahasan tenaga honorer pasca UU</p>	<p>Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap para tenaga honorer di kota Padang, mengenai perlindungan hukumnya dan kendala apa saja dalam perlindungan hukum tersebut oleh pemerintah kota padang. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis yaitu mengkaji sejauh mana perbandingan antara Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dan menganalisis legalitas tenaga honorer di Dinas Pemadam Kebakaran pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5</p>
--	--	--	--

		ASN.	Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
--	--	------	---

Tabel di atas adalah sebagian dari penelitian yang sudah dilakukan dan dijadikan sumber referensi oleh penulis, adapun penjelasan dari tabel tersebut adalah sebagai berikut:

a. Penelitian pertama dari *Jurnal Pembangunan dan Kebijakan Publik Universitas Garut*, volume 6 , 2015, yang berjudul *Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK):Review terhadap UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara* oleh Rike Anggun Artisa. Dalam jurnal ini membahas mengenai perbandingan antara PPPK dengan Pegawai tidak Tetap sebelum adanya UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, serta membandingkan pula pegawai tidak tetap Indonesia dengan Australia, Jepang, dan Kanada. Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis ialah ada pada perbandingan antara PPPK dengan pegawai tidak tetap sebelum UU ASN. Perbedaannya, penelitian ini hanya membahas manajemen PPPK dalam UU ASN, sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis yaitu mengkaji sejauh mana perbandingan antara Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dan menganalisis legalitas tenaga

honorar di Dinas Pemadam Kebakaran pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

b. Penelitian kedua yang dilakukan oleh Ondang Surjana, 2016, yang berjudul, *Kedudukan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) dalam sistem kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, di dalam penelitian ini membahas kedudukan PPPK dalam sistem kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, serta sejauh mana perkembangan keberadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem Kepegawaian Indonesia. Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis ialah dasar peraturan yang dipakai yaitu UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN terkait PPPK. Perbedaannya, penelitian ini membahas mengenai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang memunculkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yang berkaitan perihal kedudukan PPPK dalam sistem kepegawaian, dan sejauh mana perkembangan PPPK dalam sistem kepegawaian di Indonesia, sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis yaitu mengkaji sejauh mana antara Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dan menganalisis legalitas tenaga honorar di Dinas Pemadam Kebakaran pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

c. Penelitian ketiga yang dilakukan oleh Rinaldi Hermansyah, 2016, yang berjudul, *Perlindungan Hukum Tenaga Honorar pada Pemerintahan Kota*

Padang Pasca Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, di dalam penelitian ini membahas perlindungan hukum tenaga honorer dilingkungan pemerintah kota Padang pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, serta bagaimana kendala dalam perlindungan hukum bagi tenaga honorer dilingkungan pemerintah kota Padang pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis ialah pembahasan tenaga honorer pasca UU ASN. Perbedaannya, penelitian ini membahas mengenai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap para tenaga honorer di kota Padang, mengenai perlindungan hukumnya dan kendala apa saja dalam perlindungan hukum tersebut oleh pemerintah kota padang. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis yaitu mengkaji sejauh mana perbandingan antara Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dan menganalisis legalitas tenaga honorer di Dinas Pemadam Kebakaran pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Tabel dan uraian di atas merupakan penelitian-penelitian yang sudah ada, dan dari uraian tersebut maka menjelaskan bahwa penelitian yang akan dilakukan oleh penulis merupakan penelitian yang baru dan berbeda dari penelitian-penelitian terdahulu.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Tinjauan Umum tentang Aparatur Sipil Negara

2.2.1.1 Pengertian Aparatur Sipil Negara

Istilah Aparatur Sipil Negara pertama kali muncul ketika tepatnya pada 15 Januari 2014 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang saat itu telah menandatangani Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang telah disetujui oleh Rapat Paripurna menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. PNS dan PPPK yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan perundang-undangan.

Aparatur Sipil Negara tentunya tidak terlepas dari kelembagaannya. Hal yang paling mendasar dalam kelembagaan ASN adalah presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen ASN. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya posisi dari ASN, sehingga kebijakan terkait sistem, manajemen, dan pengembangannya diatur oleh keputusan presiden. Dalam penyelenggaraan ASN itu sendiri, presiden mendelegasikannya kepada lembaga-lembaga terkait, yaitu Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Komite Aparatur Sipil Negara (KASN), Lembaga Administrasi Negara (LAN), dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Gambaran singkat kewenangan dan otoritas dari keempat lembaga tersebut dijelaskan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 2.2.1.1 Lembaga ASN dan kewenangannya:

Lembaga	Kewenangan
Kementerian PAN dan RB	<ul style="list-style-type: none"> - Perumusan dan penetapan kebijakan - Koordinasi dan sinkronisasi kebijakan - Pengawasan atas pelaksanaan kebijakan ASN
KASN	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoring, evaluasi kebijakan manajemen SDM - Penerapan sistem merit - Pengawasan penerapan asas, kode etik, dan kode perilaku ASN
LAN	<ul style="list-style-type: none"> - Penelitian dan pengkajian kebijakan manajemen ASN - Pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi ASN
BKN	<ul style="list-style-type: none"> - Penyelenggaraan manajemen ASN - Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan norma, standard, prosedur, dan kriteria dari manajemen ASN

(Rudito, 2016:116)

Aparatur Sipil Negara memiliki tiga jabatan, yaitu jabatan administrasi, jabatan fungsional, dan jabatan pimpinan tinggi.

2.1.1.1 Pegawai Negeri Sipil

Kranenburg memberikan pengertian dari Pegawai Negeri, yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya.

Logwmann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan pegawai negeri dengan memberikan pengertian pegawai negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara (Muchsan, 1982:13). Pegawai Negeri Sipil, menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya), sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.

Pegawai Negeri Sipil berdasarkan pada Pasal 2 ayat (1) UU No. 43 Tahun 1999, pegawai negeri terbagi menjadi:

1. Pegawai Negeri Sipil,
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia,
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Menurut UU No. 43 Tahun 1999 pasal 2 ayat (2) PNS terbagi menjadi:

1. Pegawai Negeri Sipil Pusat

Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah PNS yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Nondepartemen, Kesekretariatan Lembaga Negara, Instansi Vertikal di daerah provinsi kabupaten/kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya (Hartini, 2008:36).

2. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah atau dipekerjakan di luar instansi induknya (Hartini, 2008:37).

Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Daerah yang diperbantukan di luar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima bantuan, hal ini berdasarkan penjelasan pasal 2 ayat (2) UU No.43 Tahun 1999.

Kedudukan Pegawai Negeri didasarkan pada UU No. 43 Tahun 1999 pasal 3 ayat (1) yaitu Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak. Dalam konteks hukum public, pegawai negeri sipil bertugas membantu presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, kepada pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan sebaik-baiknya. Sebagai abdi negara seorang pegawai negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi negara, kepada Undang-Undang dasar 1945, kepada negara, dan kepada pemerintah.

Bicara kedudukan pegawai negeri sipil, pastilah tidak terlepas dari kewajiban dan hak. Berdasarkan UU Nomor 43 Tahun 1999 ditetapkan kewajiban Pegawai Negeri sebagai berikut:

1. Wajib setia, dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam NKRI (pasal 4);
2. Wajib menaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggungjawab (Pasal 5);
3. Wajib menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan kepada dan atas perintah pejabat yang berwajib atas kuasa Undang-Undang (Pasal 6).

Sedangkan hak PNS berdasarkan UU Nomor 43 Tahun 1999 meliputi :

1. Hak memperoleh gaji, pasal 7:
 - (1) *“Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggungjawabnya.*
 - (2) *Gaji yang diterima oleh Pegawai Negei harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraannya.*
 - (3) *Gaji Pegawai Negeri yang adil dan layak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”*
2. Hak atas cuti, pasal 8:

“Setiap Pegawai Negeri berhak atas cuti”
3. Hak atas perawatan, tunjangan, dan uang duka, pasal 9:

- (1) *“Setiap Pegawai Negeri yang ditimpa oleh sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya, berhak memperoleh perawatan.*
- (2) *Setiap Pegawai Negeri yang menderita cacat jasmani atau cacat rohani dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkannya tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga, berhak memperoleh tunjangan.*
- (3) *Setiap Pegawai Negeri yang tewas, keluarganya berhak memperoleh uang duka”*

4. Hak atas pensiun, pasal 10:

“Setiap Pegawai Negeri yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, berhak atas pension”

2.1.1.2 Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 merupakan bagian dari pokok-pokok UU ASN yang isinya berkaitan dengan manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PPPK merupakan bagian dari pegawai pemerintah yang non pegawai negeri sipil dan dimulai di tahun 2014. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada pasal 94 ayat (3) dan (4), berbunyi:

- (3) *“Penyusunan kebutuhan jumlah PPPK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan.*

(4) Kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Menteri.”

UU ini menegaskan, setiap Warga Negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi calon PPPK setelah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Pengadaan dalam rangka penerimaan pendaftaran lowongan PPPK sebagaimana dimaksud dilakukan melalui tahap perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan menjadi PPPK. Adapun penerimaannya kompetensi, kualifikasi, kebutuhan instansi pemerintah, dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan (Rudito, 2016:104). Pengangkatan calon PPPK ditetapkan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian dengan masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja, didasarkan pasal 98 ayat (1), (2).

Bersamaan dengan UU ASN, PPPK sekaligus menjadi bagian aparatur sipil negara berdampingan dengan PNS yang mana menjadi dua hal yang berbeda. Artinya, PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS. Untuk menjadi calon PNS, PPPK tetaplah harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS, dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan atau sesuai arahan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia.

Mengenai gaji tunjangan PPPK, berdasarkan pada UU Nomor 5 Tahun 2014 maka pemerintah wajib membayar gaji yang adil dan layak kepada PPPK berdasarkan beban kerja, tanggung jawab jabatan, dan resiko pekerjaan. Selain

gaji, PPPK dapat menerima tunjangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK, dilakukan dengan hormat oleh karena hal berikut:

1. Jangka waktu perjanjian kerja berakhir;
2. Meninggal dunia;
3. Atas permintaan sendiri;
4. Perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pengurangan PPPK;
5. Tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban sesuai perjanjian kerja yang disepakati.

Sedangkan pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dilakukan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, karena hal sebagai berikut:

1. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan tidak berencana,
2. Melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat atau tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja.

Terhadap PPPK ini, menurut pasal 106 UU ASN, pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa:

1. Perlindungan berupa jaminan hari tua;
2. Jaminan kesehatan;
3. Jaminan kecelakaan kerja;
4. Dan jaminan kematian dilaksanakan sesuai dengan sistem jaminan sosial nasional.

2.2.2 Tinjauan Umum tentang Pengaturan Tenaga Honorer

Peraturan tenaga honorer dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 21 Tahun 2005 tentang Pedoman Pendataan Dan Pengolahan Tenaga Honorer Tahun 2005, Peraturan Kepala BKN No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Audit Tenaga Honorer, serta Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 5 Tahun 2010 tentang Pendataan Tenaga Honorer Yang Bekerja di Lingkungan Instansi Pemerintah.

UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 2 ayat (3) yang menyatakan bahwa, selain Pegawai Negeri Sipil, pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap, ini artinya bahwa pejabat pembina kepegawaian tidak hanya mempunyai kewenangan untuk mengangkat Calon Pegawai Negeri Sipil tetapi juga berhak mengangkat pegawai tidak tetap, tujuannya adalah untuk memenuhi kekurangan sumber daya manusia pada setiap instansi yang membutuhkan. Pengaturan mengenai honorer ini kemudian diperjelas dengan dikeluarkannya PP No. 48 Tahun 2005 yang kemudian dirubah dengan PP No. 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang

Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Dari peraturan tentang tenaga honorer tersebut mengatur tentang larangan adanya pengangkatan tenaga honorer setelah tahun 2005, namun setelah tahun 2005 muncul Surat Keputusan kepala instansi dan kepala daerah yang mengangkat tenaga honorer, dalam hal ini terjadi pertentangan norma antara Peraturan Pemerintah dengan Surat Keputusan kepala instansi dan kepala daerah. Peraturan lain yang mengatur masalah tenaga honorer adalah Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 21 Tahun 2005 tentang Pedoman Pendataan dan Pengolahan Tenaga Honorer Tahun 2005. Pedoman pendataan dan pengolahan tenaga honorer ini bertujuan untuk mempermudah pelaksanaan pendataan dan pengolahan tenaga honorer. Selain itu dikeluarkan juga Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 5 Tahun 2010 tentang Pendataan Tenaga Honorer Yang Berkerja Di Lingkungan Instansi Pemerintah. Peraturan lain adalah dikeluarkannya Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Tahun 2008 tentang Pedoman Audit Tenaga Honorer. Tujuan dari dikeluarkannya Peraturan BKN ini, karena dari hasil penelitian lapangan yang dilakukan pada beberapa Provinsi/Kabupaten/Kota ditemukan pengangkatan tenaga honorer oleh Pejabat Pembina Kepegawaian secara fiktif dan untuk lebih menjamin akurasi data tenaga honorer, baik yang telah maupun yang akan diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil perlu dilakukan audit tenaga honorer secara menyeluruh pada instansi pemerintah.

Kemudian pengaturan tenaga honorer beralih mengacu pada UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. 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 Negara, upahnya adalah sesuai dengan upah minimum. Kemudian dengan ketentuan PP No. 48 Tahun 2005, dikeluarkannya larangan untuk mengangkat tenaga honorer, tenaga honorer yang dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil adalah mereka yang telah memiliki masa kerja minimal 1 tahun per tahun 2005, sehingga bagi tenaga honorer yang diangkat setelah tahun 2005 tidak dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, tenaga honorer yang diangkat setelah tahun 2005 akan tetap berkedudukan sebagai tenaga honorer selama belum ada peraturan yang mengaturnya. Permasalahannya, meskipun telah adanya PP tersebut, masih ada saja pengangkatan tenaga honorer.

Kemudian lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, disebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara hanya terdiri dari PNS dan PPPK, yang sekaligus menghapus adanya tenaga honorer. Tenaga honorer seperti dilupakan begitu saja, karena berdasarkan UU ASN ini, tenaga honorer tidak dapat diangkat menjadi PNS sama halnya seperti PPPK yang juga tidak dapat otomatis diangkat menjadi PNS. Tenaga honorer yang ingin menjadi PNS haruslah mengikuti tes dan seleksi sesuai peraturan perundang-undangan. Memang pada dasarnya tenaga honorer memiliki dua kategori, yaitu tenaga honorer kategori 1 (satu) dan kategori 2 (dua). Yang mana sejauh ini hanya tenaga honorer kategori 2 (dua) kurang dari 30% yang telah terpilih untuk diangkat menjadi PNS.

Hal ini tentu menimbulkan kerugian kepada tenaga honorer tersebut karena disatu sisi pengangkatan terhadap tenaga honorer masih tetap dilakukan sehingga hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dalam bidang kepegawaian, sedangkan tindakan pemerintah seharusnya berdasarkan pada asas legalitas yang memiliki kepastian hukum.

2.2.3 Teori Perbandingan Hukum

Istilah “perbandingan hukum” (bukan “hukum perbandingan”) itu sendiri telah jelas kiranya bahwa perbandingan hukum bukanlah hukum seperti hukum perdata, hukum pidana, hukum tata negara dan sebagainya, melainkan merupakan kegiatan memperbandingkan sistem hukum yang satu dengan yang lain. Yang dimaksudkan dengan memperbandingkan di sini ialah mencari dan mensinyalir perbedaan-perbedaan serta persamaan-persamaan dengan memberi penjelasannya dan meneliti bagaimana berfungsinya hukum dan bagaimana pemecahan yuridisnya di dalam praktek serta faktor-faktor non-hukum yang mana saja yang mempengaruhinya.

Perbandingan hukum yang kita bicarakan sekarang ini dipakai dalam arti membanding-bandingkan sistem hukum positif dari bangsa yang satu dengan bangsa yang lain. Ilmu perbandingan hukum dipakai dalam arti seperti hal di atas. Apabila seorang mulai melakukan studi perbandingan terhadap sistem-sistem hukum positif atau bidang-bidang hukum positif tertentu maka barang tentu ia melakukannya dengan bertitik tolak dari hukum positif tertentu. Dilihat dari posisi ini, orang akan mengatakan bahwa studi perbandingan hukum ialah studi mengenai hukum asing. Tidak diingkari bahwa studi perbandingan hukum

dilakukan dengan cara mempelajari hukum diluar hukum yang berlaku bagi si peneliti, tetapi dengan cara begitu saja tidak langsung dikatakan sebagai perbandingan hukum karena mengumpulkan bahan yang berasal dari hukum asing tidaklah sama dengan melakukan perbandingan hukum, akan tetapi saat seorang menggarap bahan tersebut ke arah tertentu, maka terjadilah suatu studi perbandingan hukum. Penggarapan tersebut Satjipto Rahardjo (2012:394) mengemukakan bahwa dilakukan atas dasar keinginan antara lain:

1. Menunjukkan perbedaan dan persamaan yang ada di antara sistem hukum atau bidang-bidang hukum yang dipelajari
2. Menjelaskan mengapa terjadi persamaan atau perbedaan yang sedemikian itu, factor-faktor apa yang menyebabkannya
3. Memberikan penilaian terhadap masing-masing sistem yang digunakan
4. Memikirkan kemungkinan-kemungkinan apa saja yang bisa ditarik sebagai kelanjutan dari hasil-hasil studi perbandingan yang telah dilakukan
5. Merumuskan kecenderungan-kecenderungan yang umum pada perkembangan hukum termasuk didalamnya irama dan keteraturan yang dapat dilihat pada perkembangan hukum tersebut
6. Salah satu segi yang penting dari perbandingan ini adalah kemungkinan untuk menemukan asas-asas umum yang didapat sebagai hasil dari pelacakan yang dilakukan dengan cara membandingkan tersebut.

Sehingga, perbandingan hukum ini dilakukan terhadap sistem-sistem hukum yang berasal dari negara yang berlainan. Akan tetapi perbandingan juga bisa dilakukan di dalam satu negara, khususnya suatu negara yang hukumnya bersifat majemuk. Dalam penelitian ini, penulis akan membandingkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang mana dalam Undang-Undang aparatur Negara masih terdiri dari PNS, Anggota TNI, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, serta adanya pegawai non PNS yaitu tenaga honorer, dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait

PPPK. Yang mana istilah PPPK ini baru muncul bersamaan dengan UU ASN sekaligus menghapus adanya tenaga honorer.

2.2.4 Teori Penjenjangan Norma

Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai penjenjangan norma atau yang disebut *Stufenbau des Rechts*, Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Hans Kelsen mengungkapkan hukum mengatur pembentukannya sendiri karena satu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain. Norma hukum yang satu valid karena dibuat dengan cara ditentukan dengan norma hukum yang lain dan norma hukum yang lain ini menjadi validitas dari norma hukum yang dibuat pertama. Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain adalah *superordinasi* dan *subordinasi*. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibuat adalah norma yang lebih rendah. Jenjang Perundang-Undangan adalah urutan-urutan 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 dengan hierarki. Undang-Undang yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi.

Berkenaan dengan berlakunya suatu Undang-Undang, dikenal asas-asas peraturan perundangan sebagai berikut;

- a. Undang-Undang tidak berlaku surut (*non-retroaktif*);
- b. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*lex superior derogat legi inferior*);
- c. Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat legi generalis*);
- d. Undang-Undang yang berlaku kemudian membatalkan Undang-Undang yang terdahulu (*lex posterior derogat lex priori*);
- e. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat (Najih, 2014:67).

2.2.5 Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Lahir dari praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu lembaga negara seperti Undang-Undang. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam penyelenggaraan pemerintah adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pada masa sekarang ini, peningkatan status hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, dari tendensi-tendensi etis (etika pemerintahan) menjadi hukum positif tidak tertulis atau hukum tertulis, membuat penting dalam konteks teori ataupun praktik pemerintahan. Bahkan di kemudian hari, sifat kepastian

hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik tidak mustahil akan semakin meningkat jika AAUPB itu secara khusus dituangkan secara formal dalam suatu Undang-Undang, berarti AAUPB akan mempunyai kedudukan semakin kuat (Sipubea, 2010:158).

Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik sejak dahulu sudah dikenal di beberapa negara. Namun, perhatian terhadap AAUPB tersebut baru mulai meningkat pada pertengahan abad ke-20. Di Belanda, AAUPB disebut dengan istilah *Algemene Beginselen van Berhoorlyk Bestuur*, sedangkan di Prancis dikenal dengan istilah *les principes du droit constumier publique* (Fahmal, 2008:68). Crince Le Roy mengemukakan adanya sebelas AAUPB dalam lapangan hukum administrasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan di Belanda. AAUPB yang dikemukakan Crince Le Roy dalam buku Hotma P. Sibuea (2010:158) tersebut meliputi:

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi dalam setiap keputusan (*principle of motivation*);
6. Asas larangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non-misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable of prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat keputusan yang batal (*principle of undoing the consequence of unnullled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*).

Kuntjoro Purbopranoto melengkapi AAUPB yang dikemukakan di atas dengan menambah asas lain dalam rangka mengadaptasi AAUPB dalam konteks

Indonesia. Kedua asas tambahan tersebut adalah asas kebijaksanaan (*principle of sapiently*) dan asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Dalam penelitian ini, AAUPB secara khusus memfokuskan pada asas kepastian hukum (*principle of legal security*) dan asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable of prohibition of arbitrariness*) perihal tenaga honorer pasca pelaksanaan UU ASN. Asas kepastian hukum memiliki dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum material, yang lain bersifat formal. Aspek hukum material terkait erat dengan asas kepercayaan, sedangkan aspek formal berkenaan dengan isi keputusan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Dengan kata lain, asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Jadi demi kepastian hukum, setiap keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya dalam proses peradilan. Asas kepastian hukum memberikan hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki daripadanya. Unsur ini memegang peran misalnya pemberian kuasa surat-surat perintah secara tepat dan dengan tidak mungkin adanya berbagai tafsiran yang dituju harus dapat terlihat, kewajiban-kewajiban apa yang dibebankan kepadanya. Asas ini berkaitan dengan prinsip dalam Hukum Administrasi Negara yaitu asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio justea causa*, yang berarti setiap keputusan badan atau pejabat tata usaha negara yang dikeluarkan dianggap benar menurut hukum, selama belum dibuktikan

sebaliknya atau dinyatakan sebagai keputusan yang bertentangan dengan hukum oleh hakim administrasi (Ridwan HR, 2014:246).

Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable of prohibition of arbitrariness*) menghendaki supaya pejabat administrasi negara dalam mengambil suatu keputusan atau tindakan perlu selalu memperhatikan keadilan dan kewajaran. Aspek keadilan dalam setiap keputusan pejabat administrasi negara hendaklah dilakukan secara proporsional, sesuai, dan selaras dengan hak setiap orang (Ridwan HR, 2014:271). Aspek kewajaran dalam setiap keputusan atau tindakan pejabat administrasi negara harus menghendaki supaya setiap tindakan pejabat administrasi harus memperhatikan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat seperti nilai-nilai agama, budaya, ekonomi, sosial, dan juga dapat diterima akal sehat.

2.2.6 Asas Desentralisasi

Definisi desentralisasi menurut beberapa pakar berbeda redaksionalnya, tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama. Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah local untuk mengatur dan mengurus kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Amrah Muslimin mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irawan Soejito, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan (Huda, 2014:329).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 pasal (1) butir (b), desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal (1) butir (e) ditegaskan, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal (1) angka (7), mengartikan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan:

1. Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
2. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien;
3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif (Huda, 2013:89).

Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan

pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Indonesia menganut otonomi yang seluas-luasnya, nyata, dan bertanggung jawab, yang mana pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk mengatur semua urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana pada Pasal 10 angka (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Dengan asas desentralisasi ini pemerintah dituntut untuk dapat meningkatkan daerahnya baik segi pendapatan hingga sumber daya manusianya sehingga dengan adanya asas ini, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Komite Aparatur Sipil Negara (KASN), Lembaga Administrasi Negara (LAN), dan badan Kepegawaian Negara (BKN) diberikan kewenangan untuk mengatur aparatur daerahnya dengan baik.

2.3 Landasan Konseptual

Dalam penelitian ini secara umum yang akan dibangun dalam landasan konseptual adalah sebagai berikut:

1. Legalitas, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti perihal (keadaan) sah atau keabsahan.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, legalitas adalah syarat yang menyatakan bahwa perbuatan atau keputusan administrasi negara yang tidak boleh dilakukan tanpa dasar Undang-Undang (tertulis) dalam arti luas, bila sesuatu dijalankan dengan dalih keadaan darurat, maka kedaruratan tersebut wajib dibuktikan kemudian, dan jika tidak terbukti maka perbuatan tersebut dapat digugat di pengadilan (Ridwan HR, 2014:97).

Menurut H.D. Stout, legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga Negara terhadap pemetintah (Ridwan HR, 2014:95).

2. Aparatur Sipil Negara, dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil Dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Menurut Rudito, (2016:64) dalam bukunya yang berjudul Aparatur Sipil Negara Pendukung Reformasi Birokrasi, mengatakan bahwa ASN adalah status yang mempunyai peran yang dapat dikategorisasikan sebagai peran kunci dalam menyosialisasikan tujuan negara dengan satu budaya nasional untuk menyinergikan budaya-budaya yang beraneka ini. ASN bukan hanya sebuah bentuk profesi bagi PNS dan PPPK dengan penetapan ASN sebagai sebuah profesi, maka diperlukan adanya asas, nilai dasar, kode etik, serta pengembangan kompetensi.

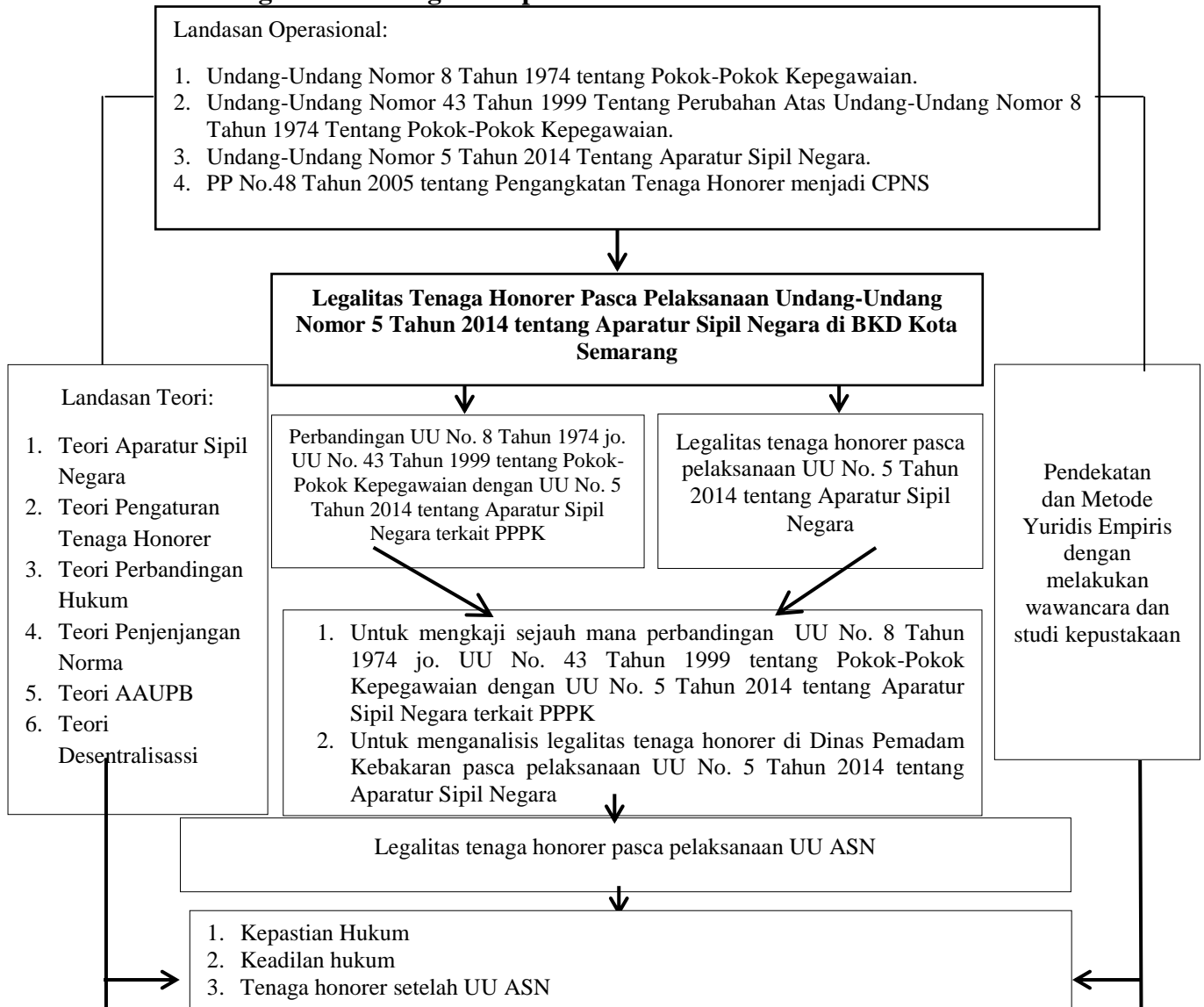
3. Tenaga Honorer, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon PNS menjelaskan bahwa

tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau Pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD.

Sebagaimana Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Tenaga honorer merupakan bagian dari pegawai tidak tetap. Tenaga honorer sebagai bagian dari pegawai tidak tetap memiliki pengertian yaitu pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis professional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi (Hartini, 2008:37).

2.4 Kerangka Berpikir

Bagan 2.4 Kerangka Berpikir :



Penjelasan Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini merupakan alur yang dimulai dari *input*, *process*, *output* dan *outcome*. Berdasarkan bagan kerangka pemikiran tersebut dapat dideskripsikan sebagai berikut:

a. *Input (input)*

Input penelitian ini mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Kepegawaian, Aparatur Sipil Negara dan tenaga honorer yang meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
3. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
5. PP Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil

b. Process (Proses)

Dasar-dasar hukum tersebut akan menjadi landasan sebagai fokus perhatian yang akan dilakukan mengenai 2 (dua) permasalahan, dan mengkaji beberapa permasalahan, yaitu :

1. Bagaimana Perbandingan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait PPPK.
2. Bagaimana legalitas tenaga honorer di Dinas Pemadam Kebakaran pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

c. Output

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji sejauh mana Perbandingan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait PPPK, dan juga untuk menganalisis bagaimana legalitas tenaga honorer di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang pasca pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara demi memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi tenaga honorer.

d. Outcome (manfaat)

Kerangka berfikir di atas merupakan sarana untuk mencapai hasil akhir penelitian yaitu sebagai bahan pertimbangan dan kajian dalam permasalahan tenaga honorer pasca pelaksanaan UU ASN dan memiliki kepastian hukum sehingga akan dapat mewujudkan keadilan dan kesejahteraan para tenaga honorer dan mencapai reformasi birokrasi yang baik dan bersih.

BAB V

PENUTUP

5.1 KESIMPULAN

Berdasarkan penelitian diatas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. UU ASN hadir sebagai upaya reformasi birokrasi kepegawaian di Indonesia. Untuk dapat dikatakan sebagai upaya reformasi birokrasi yang berhasil maka diperlukan perbandingan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara khususnya terkait PPPK, dimana secara garis besar pengadaan pegawai ASN disusun berdasarkan prioritas kebutuhan sedangkan dalam UU Kepegawaian berdasarkan kepangkatan. Jenis Pegawai Negeri pada UU Kepegawaian terdiri dari PNS. Pegawai dengan perjanjian kerja/kontrak sebenarnya sudah ada sebelum adanya UU ASN, yang dikenal dengan tenaga honorer atau pegawai kontrak yang mana diangkat oleh instansi yang terkait, sedangkan PPPK merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi Pemerintah dan ketentuan UU ASN. Bedanya, perekrutan PPPK melakukan tes seleksi sama dengan PNS, tidak seperti tenaga honorer pada umumnya. Sayangnya, aturan mengenai proses perekrutan, pengisian jabatan, PPPK baru diatur dalam Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) yang sampai saat ini belum

disahkan. Berbeda dengan PNS yang berhak memperoleh Jaminan Pensiun, dan Jaminan Hari Tua PPPK tidak berhak atas Jaminan Pensiun, tetapi PPPK memperoleh perlindungan berupa Jaminan Hari Tua.

2. Tenaga honorer di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang setelah adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, direkrut dengan perjanjian kontrak dan tidak tunduk dalam UU ASN karena tenaga honorer dianggap pegawai non ASN. Perekrutan tenaga honorer ini atas dasar perizinan Pemerintah Kota, yang sesuai dengan Peraturan Walikota Nomor 58 Tahun 2017. Dilakukan dari izin perencanaan kepada Pemerintah Kota yang setelah itu menjadi Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA), yang kemudian dilakukan perekrutan secara mandiri. Tidak seperti Calon PNS yang melakukan perekrutan secara bersama-sama, perekrutan secara mandiri ini mulai dari membuka lamaran, seleksi, wawancara, hingga pelatihan dilakukan oleh instansi tersebut sendiri. Bagi tenaga honorer untuk jabatan petugas kebersihan diangkat dengan kontrak kerja dengan pihak ketiga. Tenaga honorer di kontrak masa kerja 1 (satu) tahun, dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan instansi terkait. Sayangnya, PPPK masih terasa asing di kota Semarang. Di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang belum memiliki PPPK, dan lebih memilih merekrut tenaga honorer. Sehingga dapat dikatakan bahwa implementasi UU ASN terkait jenis kepegawaian ini belum berjalan seluruhnya karena PPPK belum banyak berjalan.

5.2 SARAN

1. Manajemen PPPK berupa proses perekrutan, pengangkatan, serta penempatan PPPK yang masih belum diatur dalam PP menjadikan PPPK masih terasa asing di masyarakat. Sehingga masih banyak instansi daerah yang hanya memiliki PNS dan tenaga kontrak. Oleh karena itu dibutuhkan pengesahan RPP PPPK yang mengatur proses perekrutan, pengangkatan, serta penempatan calon PPPK sebagai amanat dari UU ASN yang mengatur sehingga memiliki kepastian hukum.
2. Pelaksanaan UU ASN dianggap belum berjalan sepenuhnya dikarenakan PPPK masih jarang ditemukan. Oleh karena itu, pemerintah perlu membuka lowongan PPPK seluas-luasnya, sehingga diharapkan akan semakin banyak PPPK daripada tenaga honorer, karena dari segi hak dan jaminan, PPPK lebih baik karena memiliki perlindungan jaminan hari tua yang mana tidak dimiliki oleh tenaga honorer.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku :

- Cruz, Peter de. 2014. *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law, and Socialist Law.. Jakarta: Nusa Media.*
- Hartini, Sri. Setiajeng K. dan Tedi Sudrajat. 2008. *Hukum Kepegawaian di Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika.
- Huda, Ni'matul. 2013. *Otonomi Daerah.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- , 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia.* Depok: PT Rajagrafindo Persada.
- HR, Ridwan. 2014. *Hukum Administrasi Negara.* Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Ibrahim, Johnny. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif.* Malang: Banyumedia Publishing.
- Marwan, Jimmy. 2009. *Kamus Hukum.* Surabaya: Reality Publisher.
- Najih, Mokhammad. 2014. *Pengantar Hukum Indonesia.* Malang: Setara Press.
- Nasution, Bahder Johan. 2008. *Metode Penelitian Ilmu Hukum.* Bandung: Mandar Maju.
- ND, Mukti Fajar. 2015. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rahardjo, Satjipto, 2012. *Ilmu Hukum.* Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rudito, Bambang. dkk. 2016. *Aparatur Sipil Negara.* Jakarta: Kencana.
- Sibuea, Hotma P. 2010. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.* Jakarta: Erlangga.
- Sirajuddin, dkk. 2016. *Hukum ADministrasi Pemerintahan Daerah.* Malang: Setara Press.

Soemitro, Ronny Hanitijo. 1994. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Jurnal Nasional

Artisa, Rike Anggun. 2015. *Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK): Review terhadap UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*. Jurnal Pembangunan dan Kebijakan Publik Universitas Garut, vol. 6.

Putra, Pramana, dan Made Aditya. 2016. *Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*. Udayana Master Law Journal, vol. 5, n. 3. 616-626.

Jurnal Internasional

Arifin Utha and Krisni Dinamita. 2017. *Analysis Of Factors Affecting The Placement Of The Civil Servants as Structural Officials on Local Government*. International Journal of Information Research and Review. Vol. 04, Issue, 01, pp.3589-3592.

Makalah, Majalah, dan Artikel

Surjana, Ondang. 2016. *Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Sistem Kepegawaian Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*. Bandung: Universitas Pasundan.

Hermansyah, Rinaldi. 2016. *Perlindungan Hukum tenaga honorer pada pemerintahan kota Padang Pasca Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*. Padang: Universitas Andalas.

Undang-Undang dan Peraturan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 65/PMK.02/2015 Tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2016

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 117/PMK.02/2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 65/PMK.02/2015 Tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2016

Peraturan Walikota Nomor 58 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Pegawai Kontrak di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang

Peraturan Walikota Nomor 66 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 58 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Pegawai Kontrak di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang

Internet :

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt541fcd8167ab8/nasib-pegawai-honorer-tak-jelas-dalam-uu-asn>

<https://nasional.sindonews.com/read/1272764/15/pemerintah-tegaskan-pppk-bukan-pengganti-honorer-1515644352> (diakses tanggal 11 Januari 2018

Pukul 12.13 WIB)