

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, Negara Indonesia memiliki konstitusi atau yang lebih sering disebut dengan Undang – Undang Dasar yang menjamin setiap warganya untuk hidup sesuai dengan hak – haknya dan berupaya untuk mewujudkan tujuannya, serta mengatur semua permasalahan yang menyangkut pemerintahan. Tujuan diproklamasikan Negara ini sebagaimana tertulis dalam Pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 alinea IV yang menyebutkan:¹

“Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”²

Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai konstitusi tertulis menyatakan bahwa “Indonesia adalah Negara hukum.”³ Akibatnya segala tindakan dan keputusan individu dan kelompok, baik dalam konteks lembaga negara maupun warga Negara harus tunduk pada perintah hukum, baik bersifat imperative maupun alternatif. Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan Negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.⁴

Asas Negara hukum bersinggungan dengan prinsip bahwa semua warga Negara, tidak terkecuali dari kelas kelas mana pun berasal, harus tunduk di bawah kendali hukum. Inilah yang disebut dengan *equality before the law*. Kesetaraan dan kesamaan

¹ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015). hlm. 71.

² Pembukaan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Alinea ke IV.

³ Pasal 1 ayat (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

⁴ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Prenadmedia Group, 2019, hlm. 39.

posisi dalam hukum menjadi salah satu pemikiran penting dalam hukum dan menjadi salah satu pemikiran penting dalam hukum tata Negara.⁵ Bahkan apabila aparatur pemerintahan tidak bisa menjalankan fungsi pemerintahan, atau melakukan pelanggaran terhadap fungsi – fungsi pemerintahan, maka akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat kesalahannya.

Salah satu elemen penting dari asas – asas hukum juga adalah asas – asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini terkait dengan fungsi kelembagaan, tugas dan wewenang pemerintahan dalam struktur ketatanegaraan. Setiap elemen pemerintahan yang harus menjalankan fungsi pemerintahan yang memenuhi prinsip Negara hukum dan asas pemerintahan yang baik demokratis.⁶

Di dalam suatu peraturan hukum, terkandung asas – asas hukum yang menjadi dasar pembentuknya. Sebagaimana dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa asas hukum dapat diartikan sebagai jantungnya peraturan hukum,⁷ sehingga untuk memahami suatu peraturan hukum diperlukan adanya asas hukum. Salah satunya yakni asas kepastian hukum. Yang dimaksud dengan asas kepastian hukum adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang – undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.⁸ Oleh karena asas hukum mengandung tuntutan etis maka asas hukum dapat dikatakan sebagai jembatan antara peraturan hukum dengan cita – cita sosial dan pandangan etis masyarakat. Keberadaan asas kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi yustisiabel (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenang – wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.⁹

⁵ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Prenadmedia Group, 2019, hlm. 39.

⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Prenadmedia Group, 2019, hlm. 62.

⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, di edit Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, Fakultas HUKum Universitas Diponegoro, Semarang: 2019, Volume 01), hlm. 13.

⁸ Dewa Gede Atmaja, *Asas – asas HUKum Dalam Sistem Hukum*, diedit Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, Fakultas HUKum Universitas Diponegoro, Semarang: 2019, Volume 01), hlm. 13-14.

⁹ Sudikno Mertokusumo, *Bab – bab Tentang Penemuan Hukum*, Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, Fakultas HUKum Universitas Diponegoro, Semarang: 2019, Volume 01), hlm. 14.

Tanpa adanya kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbulah ketidakpastian (*uncertainty*) yang pada akhirnya akan menimbulkan kekerasan (*chaos*) akibat keridaktegasan sistem hukum.

Selain itu ketentuan yang terdapat dalam Pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa Negara Indonesia harus berupaya untuk senantiasa menjunjung tinggi hak – hak rakyat serta mewujudkan aspirasi rakyatnya tersebut sebab kedaulatan Negara ini pada hakikatnya berada pada rakyat. Maka dari itu, tidak mungkin pelayanan terhadap rakyatnya terpusat pada satu pemerintahan (pemerintah pusat), tetapi harus didistribusikan pada penyelenggara pemerintah di daerah.¹⁰ Di dalam perkembangan otonomi daerah, pemerintah daerah bekerja semakin giat untuk meningkatkan kinerja dari pemerintah daerah itu sendiri. Hal ini dilakukan untuk mewujudkan demokratisasi, dimana aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan terdapat di tiap daerah dapat terakomodir dengan baik.¹¹

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan dengan asas desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya dan asas dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal, serta melaksanakan tugas pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintahan kepada daerah dan/atau desa dari pemerintahan provinsi kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah memerlukan perangkat dan lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari – hari. Ketentuan yang langsung mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945.¹² Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 18 ayat 2, bahwa:

¹⁰ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, hlm. 72

¹¹ M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implementasi*, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm. 71.

¹² Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. Dalam Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), hlm. 16.

“Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”¹³

Pasal ini menjelaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal ini juga menegaskan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, Bupati, Walikota hanya sebagai penyelenggara otonomi di daerah, walaupun ini tidak berarti pembentukan satuan pemerintahan dekonsentrasi di daerah menjadi terlarang.¹⁴

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, salah satu wewenang dari pemerintah daerah 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.¹⁵ Wewenang pemerintah tersebut adalah penyelenggaraan pembangunan di segala aspek termasuk di dalamnya adalah pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dan Pengangkatan tenaga honorer di daerah.¹⁶

Sebagaimana sebelumnya dijelaskan di dalam Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok – Pokok Kepegawaian yang saat ini sudah dirubah menjadi Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan bahwa disamping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.¹⁷

¹³ Undang – Undang Dasar 1945, Pasal 18 ayat 2.

¹⁴ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), hlm 17-18.

¹⁵ Sadjijono, *Bab – Bab Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: Laksbang Presindo, 2011), hlm. 59-60.

¹⁶ Dicky, Sudarsono dan Lutfi, *Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014*, Universitas Brawijaya, hlm. 3.

¹⁷ Undang – Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok – pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3)

Yang dimaksud dengan pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintah dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri atau yang lebih dikenal dengan sebutan Tenaga Honoror.¹⁸

Adanya tenaga honoror dalam perkembangannya, bertujuan untuk membantu kinerja PNS, dimana PNS tersebut sudah merasa kewalahan dalam menjalankan fungsi dari pemerintah daerah yaitu salah satunya dalam hal pelayanan publik yang merupakan fungsi dari Pemerintah Daerah itu sendiri. Pengertian dari tenaga honoror sendiri 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.¹⁹ Ini berarti tenaga honoror merupakan orang yang bekerja di instansi pemerintah yang gajinya dibayarkan oleh APBN atau APBD.

Menurut Surat Edaran Menpan No. 5 tahun 2010, adapun tenaga honoror dimaksud terdiri dari:²⁰

1. Kategori I

Tenaga honoror yang penghasilannya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dengan kriteria:

1. Diangkat oleh pejabat yang berwenang
2. Bekerja di instansi pemerintah;
3. Masa kerja minimal 1 (satu) tahun pada 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus;

¹⁸ Penjelasan atas Undang – Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok – Pokok Kepegawaian.

¹⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honoror Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, Pasal 1 point 1.

²⁰ Surat Edaran Mepan No. 5 tahun 2010 Tentang Pendataan Tenaga Honoror yang Bekerja di Lingkungan Instansi Pemerintah.

4. Berusia sekurang – kurangnya 19 tahun dan tidak boleh lebih dari 46 tahun per 1 Januari 2006.

2. Kategori II

Tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau bukannya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dengan kriteria:

1. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
2. Bekerja di instansi pemerintah;
3. Masa kerja minimal 1 (satu) tahun pada 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus;
4. Berusia sekurang – kurangnya 19 tahun dan tidak boleh lebih dari 46 tahun per 1 Januari 2006.

Pasca terbitnya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Kementerian PAN – RB dan Badan Kepegawaian Nasional (BKN) sepakat dengan Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI untuk menghapus tenaga honorer dari instansi pemerintah. Hal itu juga sebagai amanat dari Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang kini telah menggantikan Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1996 Tentang Pokok – Pokok Kepegawaian, hal ini sebagaimana tertera di dalam dalam konsideran Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara poin d yang menyatakan :

Bahwa Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok – Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok – Pokok Kepegawaian sudah tidak sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global sehingga perlu diganti.

Mengenai peniadaan ini juga ditegaskan dalam peraturan peralihan yang terdapat dalam Undang – Undang tersebut, dalam Pasal 136 yang berbunyi,

Pada saat Undang – Undang ini mulai berlaku, Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok – Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 304) sebagaimana telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok – Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dengan dicabutnya peraturan sebelumnya, dan digantikan oleh Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, dalam peraturan tersebut hanya membahas seputas ASN yang di dalamnya terdiri dari PNS dan PPPK, tidak ada lagi pembahasan mengenai pegawai Non PNS. Sedangkan pada kenyataannya dilapangan jumlah tenaga non PNS sampai saat ini masih ada, terutama di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Bandung, sebagaimana informasi yang saya dapatkan dari Bapak Apip selaku Kepala Bagian Perencanaan dan Pengadaan BKPP Kota Bandung yakni 8.853. Beliau menyatakan bahwa keberadaan tenaga honorer ini dikarenakan proporsi jabatan pelaksana yang masih belum berimbang. Pak Apip menyatakan, bahwa BKPP merekrut PNS sesuai dengan jumlah pensiun namun hal ini tidak menutupi kekurangan dari jumlah tenaga pekerja yang diperlukan, sehingga terpaksa harus merekrut tenaga non PNS diluar dari PNS dan PPPK. Sedangkan untuk gaji sendiri itu dikembalikan lagi kepada SKPD yang bersangkutan, dan tidak ada nominal yang sudah ditetapkan karena anggarannya tidak termasuk kedalam APBD. Berbeda dengan PNS maupun PPPK yang memang sudah jelas segala ketentuannya. Hal ini dirasa tidak sesuai dengan apa yang dijelaskan dalam Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 28D ayat 1 dan 2, yang menyatakan bahwa :

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan hukum, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

Ketidakjelasan peraturan mengenai keberadaan tenaga honorer ini membuat penulis ingin menganalisis lebih lanjut terkait : **STATUS HUKUM KEPEGAWAIAN TENAGA HONORER DI LINGKUNGAN PEMERINTAH DAERAH KOTA BANDUNG DIHUBUNGKAN DENGAN ASAS KEPASTIAN HUKUM**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaruh penurunan PNS terhadap keberadaan Tenaga Honorer di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Bandung?
2. Bagaimana status hukum kepegawaian tenaga honorer di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Bandung pasca terbitnya Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara jika dihubungkan dengan Asas Kepastian Hukum?
3. Bagaimana tanggung jawab dan perlindungan hukum tenaga honorer di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Bandung pasca terbitnya Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara jika dihubungkan dengan Asas Kepastian Hukum?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui bagaimana pengaruh penurunan PNS terhadap keberadaan Tenaga Honorer di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Bandung
2. Untuk menganalisis status hukum kepegawaian tenaga honorer di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Bandung pasca terbitnya Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara jika dihubungkan dengan Asas Kepastian Hukum.
3. Untuk menganalisis bagaimana tanggung jawab dan perlindungan hukum tenaga honorer di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Bandung pasca terbitnya Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara jika dihubungkan dengan Asas Kepastian Hukum.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, penulis mengharapkan adanya manfaat teoritis yakni diantaranya:

- a. Diharapkan bisa menjadi aspek pendukung dalam pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan secara khusus di bidang keilmuan Hukum Kepegawaian dalam hal status hukum kepegawaian tenaga honorer di lingkungan pemerintah daerah Kota Bandung dihubungkan dengan asas kepastian hukum.
- b. Di samping itu, hasil penelitian ini diharapkan menarik minat peneliti lain, untuk mengembangkan penelitian lanjutan tentang masalah yang sama atau yang serupa.
- c. Menjadi bahan literatur bagi seluruh pihak khususnya masyarakat Kota Bandung mengenai pentingnya wawasan status hukum kepegawaian tenaga honorer di lingkungan pemerintah daerah Kota Bandung dihubungkan dengan asas kepastian hukum.

E. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Dari penelitian terdahulu, penulis tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama seperti judul penelitian penulis. Namun penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian penulis. Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa beberapa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis.

1. R. Hari Purwanto

Penelitian terdahulu pertama, memiliki judul “Status Hukum Tenaga Kerja Kontrak Pada Instansi Pemerintah di Kabupaten Gresik Ditinjau Dari Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.”

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana status hukum tenaga kontrak di Dinas Pendidikan Kabupaten Gresik

menurut Pasal 98 Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014. Serta, mengetahui bagaimana perlindungan hukum bagi tenaga kerja kontrak atas tindakan Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Gresik menurut Pasal 106 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normative yaitu dalam suatu penelitian yang menjadi sasaran utama yang dituju peneliti dinamakan obyek penelitian.

Sedangkan pembahasan yang dibahas dalam penelitian ini membahas bahwa berdasarkan Pasal 98 Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bahwa Perjanjian Kerja antara Instansi dan Pekerja batal demi hukum dan tidak memiliki kepastian hukum yang jelas menurut Undang – Undang tersebut, hal ini dikarenakan pembuatan Surat Perjanjian Tenaga Kerja Kontrak di Dinas Pendidikan Kabupaten Gresik dilakukan oleh pihak Instansi sendiri bukan dari Pejabat Pembina Kepegawaian. Serta tidak ada perlindungan hukum yang diberikan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Gresik dalam surat perjanjian yang dibuat karena perjanjian tersebut batal demi hukum dan tidak bisa diimplementasikan dalam Pasal 106 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang kewajiban Pemerintah memberikan perlindungan berupa : jaminan hari tua; jaminan kecelakaan kerja; jaminan kesehatan; jaminan kematian; dan bantuan hukum.

2. Made Aditya Pramana Putra

Penelitian terdahulu kedua, memiliki judul “Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara”.

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah mengenai kedudukan honorer setelah diberlakukannya Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, serta perlindungan hukum bagi honorer setelah diberlakukannya Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normative, diimana hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang – undang serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasinya.

Sedangkan pembahasan yang dibahas dalam penelitian ini membahas bahwa berlakunya Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menghilangkan kedudukan tenaga honorer. Hal ini terjadi karena dalam Undang – undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak ada lagi istilah tenaga honorer, tetapi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Dengan demikian, secara tidak langsung, tenaga honorer diubah dan diganti oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah kepada tenaga honorer menurut Undang – Undang Nomor 43 tahun 1999 Tentang Pokok – Pokok kepegawaian belum ada titik terangnya hingga saat ini. Keberadaan honorer menimbulkan banyak masalah, karena pemerintah tidak bisa memberikan jaminan status kepada tenaga honorer kategori 2. Masalah ini timbul karena pemerintah daerah masih terus mengangkat tenaga honorer yang tidak diimbangi oleh pemeberian jaminan kejelasan status di tempatnya bekerja.

3. Dicky Agus Saputro

Penelitian terdahulu kedua, memiliki judul “Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014”.

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini mengenai kedudukan hukum tenaga honorer setelah berlakunya Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Serta Bentuk perlindungan hukum bagi tenaga honorer setelah berlakunya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis – normative, yaitu memecahkan permasalahan hukum yang ada dengan mengkaji norma – norma yang ada.

Sedangkan pembahasan yang dibahas dalam penelitian ini membahas adanya peralihan aturan dari Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok – Pokok Kepegawaian dan Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara membuat kedudukan tenaga honorer menjadi hilang. Jika sebelumnya ada ketentuan peraturan untuk mengangkat tenaga honorer yang dapat dijadikan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil, maka dalam ketentuan peraturan yang baru kedudukan tenaga honorer menjadi hilang dan digantikan dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Hal ini dilakukan sebagai upaya dari pemerintah untuk lebih membuat profesionalisme di lingkungan kepegawaian terutama terkait pegawai tidak tetap. Sebab manajemen PPPK itu sendiri terkait perjanjian kerja ada sebuah kontrak dengan jangka waktu tertentu yang diberikan kepada PPPK agar terciptanya sebuah profesionalisme dalam bekerja.

F. Kerangka Pemikiran

Prinsip penting dalam Negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Asas Negara hukum ini bersinggungan dengan prinsip bahwa semua warga Negara, tidak terkecuali dari kelas manapun berasal, harus tunduk di bawah kendali hukum, inilah yang disebut dengan *equality before the law*. Kesetaraan dan kesamaan posisi dalam hukum.

Sebagaimana Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara hukum, maka segala tindakan dan keputusan individu dan kelompok, baik dalam konteks lembaga Negara maupun warga Negara harus tunduk pada perintah hukum, baik bersifat imperative maupun alternatif. Tujuan dari Negara menurut Aristoteles adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Dalam Negara seperti ini, keadilanlah yang memerintah dan harus terjelema di dalam Negara, dan hukum berfungsi memberi kepada setiap apa yang sebenarnya berhak ia terima.

Maka dari itu untuk mewujudkan Negara hukum yang berdasarkan atas kesetaraan dan kesamaan posisi dalam hukum, maka perlu diuraikan bagaimana sebenarnya status hukum kepegawaian tenaga honorer di lingkungan pemerintah daerah Kota Bandung jika dihubungkan dengan asas kepastian hukum.

Berikut ini adalah skema sederhana kerangka pemikiran mengenai status hukum kepegawaian tenaga honorer di lingkungan pemerintah daerah Kota Bandung dihubungkan dengan asas kepastian hukum.



Sejak terbitnya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, keberadaan tenaga honorer menjadi dipertanyakan. Pasalnya tenaga honorer khususnya yang berada di lingkungan Kota Bandung masih terbilang banyak. Sedangkan apabila dilihat dari sisi Undang – Undang, peraturan yang membahas mengenai tenaga honorer ini sudah di cabut dan dinyatakan tidak berlaku. Hal ini sesuai dengan peraturan peralihan pasal 136 yang terdapat di dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Untuk membahas menganalisis status dari keberadaan tenaga honorer ini dapat dilihat dari beberapa aspek secara teori.

1. Teori Negara Hukum

Salah satu yang menjadi fondasi dari pelajaran hukum tata Negara adalah mengenai asas Negara hukum. Asas Negara hukum ini bersinggungan dengan prinsip bahwa semua warga Negara, tidak terkecuali dari kelas kelas mana pun berasal, harus tunduk di bawah kendali hukum. Inilah yang disebut dengan *equality before the law*. Kesetaraan dan kesamaan posisi dalam hukum menjadi salah satu pemikiran penting dalam hukum tata Negara.²¹

Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai konstitusi tertulis menyatakan bahwa “Indonesia adalah Negara hukum.”²² Akibatnya segala tindakan dan keputusan individu dan kelompok, baik dalam konteks lembaga negara maupun warga Negara harus tunduk pada perintah hukum, baik bersifat imperative maupun alternatif.

Tahir Azhary²³ mengatakan bahwa secara embrionik, gagasan Negara hukum telah dikemukakan oleh Plato dan Aristoteles, ketiks ia mengintroduksi konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya. Sementara itu, dalam dua tulisan pertama, *Politeia* dan *Politicos*, belum muncul istilah Negara hukum. Dalam *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan Negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang Negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Plato mengemukakan konsep *Nomoi* yang dapat dianggap sebagai cikal – bakal pemikiran tentang Negara hukum. Aristoteles mengemukakan ide Negara hukum yang dikaitkannya dengan arti Negara yang dalam perumusannya masih terkait kepada “polis”. Bagi Aristoteles mengemukakan ide Negara hukum yang dikaitkannya dengan arti Negara yang dalam perumusannya masih terkait kepada “polis”. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam Negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, kesusilaanlah yang menentukan

²¹ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2019, hlm. 39.

²² Pasal 1 ayat (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

²³ Muhammad Tahir Azhary, “*Nega Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip – Prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*”, di edit oleh Fajlurrahman Jurdi (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), 39 – 40.

baik buruknya suatu hukum. Manusia peril dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelemakan manusia yang bersifat adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu “Negara hukum”, karena tujuan Negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atau keadilan. Dalam Negara seperti ini, keadilanlah yang memerintah dan harus terjelema di dalam Negara, dan hukum berfungsi memberi kepada setiap apa yang sebenarnya berhak ia terima.

Karena itu, orang seperti Friedrich Julis Stahl, yang kemudian hadir belakangan, memperkenalkan Negara hukum menurut persepsi zamannya. Ciri – ciri *rechstaat* menurut Fredrich Julius Stahl:²⁴

1. HAM
2. Pembagian kekuasaan berdasar trias politika untuk menjamin HAM
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan

Sementara ciri – ciri *rule of law/rechsstaat* dalam *International Commision of Jurits Bangkok 1965*, sebagai berikut:²⁵

1. Perlindungan konstitusional dan prosedur untuk memperolehnya
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
3. Kebebasan untuk menyatakan pendapat
4. Pemilihan umum yang bebas
5. Kebebasan untuk berorganisasi dan beroposisi
6. Pendidikan *civic* (kewarganegaraan)

Menurut Montesquieu, Negara yang paling baik adalah Negara hukum karena terkandung perlindungan HAM, ditetapkannya ketatanegaraan suatu Negara, membatasi kekuasaan dan wewenang organ Negara.²⁶

²⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar – dasar Ilmu Politik*, diedit oleh Fajlurrahman Jurdi (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), 40.

²⁵ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2019, hlm. 40.

²⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2019, hlm. 40.

Sudargo Gautama menyatakan bahwa Negara hukum memiliki tiga ciri – ciri sebagai berikut:

1. Terdapat pembatasan kekuasaan Negara terhadap seseorang
2. Asas legalitas
3. Pemisahan kekuasaan

Menurut Frans Magnis S. mengemukakan ciri Negara hukum sebagai ciri demokrasi:

1. Fungsi kenegaraan dijalankan sesuai UUD.
2. UUD menjamin HAM.
3. Badan Negara menjalankan kekuasaan taat pada hukum yang berlaku.
4. Terdapat tindakan Negara, masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusannya harus dilaksanakan badan Negara.
5. Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) menyebutkan :

1. Negara berdasar atas hukum, bukan berdasar atas kekuasaan belaka.
2. Pemerintah Negara berdasar atas suatu konstitusi dengan kekuasaan pemerintahan terbatas tidak absolut.
3. Indonesia termasuk Negara hukum materiel terbukti Pasal 33, 34 tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial Negara bertanggung jawab.
4. Perwujudan Indonesia sebagai Negara hukum tersusun dalam sistem hukum (UUD 1945 – TAP MPR RI – UU – Perpu - Perpres – Kepres dan Perda).

Negara hukum merupakan salah satu ciri Negara demokrasi. Menurut Frans agnis Suseno, ciri Negara demokrasi:

1. Negara hukum.
2. Pemerintahan di bawah kontrol masyarakat.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Prinsip mayoritas.
5. Adanya jaminan terhadap hak – hak demokratis.

Dalam konteks yang sama, muncul pula suatu konsep Negara hukum (*rule of law*) dari Abert Ven Dicey. Adapun unsur – unsur Negara hukum (*rule of law*)

menurut A.V. Dicey dalam bukunya *an Intrroduction to the Study of the Law of the Coustitution* adalah :

1. Supermasi aturan hukum (*supremacy of the law*), tidak adanya kekuasaan sewenang – wenang (*absence of orbitary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau terbukti melanggar aturan hukum yang ada;
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi oleh undang – undang serta keputusan – keputusan pengadilan.
3. Terjaminnya hak – hak manusia oleh undang – undang serta keputusan – keputusan pengadilan.

Prinsip penting dalam Negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protecrion*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus, misalnya, anak – anak yang di bawah 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak – anak di atas 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang rasional. Tetapi perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan yang logis, misalnya karena perbedaan warna kulit, gender aagama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan status seperti antara tuan tanah dan petani miskin. Meskipun demikian, perbedaan perlakuan tanpa alasan yang logis seperti ini sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai Negara, termasuk di Negara yang hukumnya sudah maju sekalipun.²⁷

Konsep Negara hukum dibagi lagi menjadi beberapa pembagian, sebagai berikut:

1. Rechtsstaat
2. Rule of Law
3. Socialist Legality

2. Teori Negara Kesejahteraan

Teori Negara Kesejahteraan (*welfare state*) pernah diperkenalkan oleh Spicker yang mendefinikan Negara kesejahteraan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada Negara (pemerintah) untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya

²⁷ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rehctstaat)*, di edit oleh Fajlurrahman Jurdi (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), 42.

kebutuhan dasar warganya. Negara kesejahteraan ditunjukkan untuk menyediakan pelayanan – pelayanan sosial bagi seluruh penduduknya, sebaik dan sedapat mungkin. Negara kesejahteraan ditunjukkan untuk menyediakan pelayanan – pelayanan sosial bagi seluruh penduduknya, sebaik dan sedapat mungkin. Negara kesejahteraan ditunjukkan untuk menyediakan pelayanan – pelayanan sosial bagi seluruh penduduknya, sebaik dan sedapat mungkin. Negara kesejahteraan berupaya untuk mengintegrasikan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan warga Negara secara adil dan berkelanjutan. Artinya, bahwa Negara kesejahteraan adalah adanya suatu Negara, bahwa pemerintahan Negara dianggap bertanggung jawab untuk menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya.²⁸

Konsep Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak Negara mencakup strategi dan upaya – upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial, maupun jarring pengamanan sosial (*social safety nets*). Sekurang – kurang ya ada lima bidang utama yang disebut Spicker untuk menjelaskan konsep kesejahteraan, yaitu : bidang kesehatan, bidang pendidikan, bidang perumahan, bidang jaminan sosial, dan bidang pekerjaan sosial.²⁹

Istilah kesejahteraan atau sejahtera dapat memiliki empat arti, yakni : (1) Dalam istilah umum, sejahtera menunjuk ke keadaan kondisi manusia yang baik, dimana orang – orangnya dalam keadaan makmur, dalam keadaan sehat, dan damai; (2) Dalam tinjauan ekonomi, sejahtera selalu dihubungkan dengan keuntungan atau manfaat kebendaan (ukuran materi) sebagai fungsi kesejahteraan sosial (secara formatif dan substantif bisa bermakna ekonomi kesejahteraan atau kesejahteraan ekonomi); (3) Dalam tinjauan kebijakan sosial, kesejahteraan sosial menunjuk ke jangkauan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Ini adalah istilah

²⁸ Agus Suryono, “Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat”, Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Volume VI, 02, 2014, hlm. 99.

²⁹ Agus Suryono, “Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat”, Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Volume VI, 02, 2014, hlm. 99.

yang digunakan dalam ide Negara kesejahteraan (*welfare state*); (4) Dalam tinjauan lain (seperti fenomena kebijakan di Negara maju seperti Amerika), sejahtera menunjuk ke aspek keuangan yang dibayarkan oleh pemerintah kepada orang yang membutuhkan bantuan finansial, tetapi tidak dapat bekerja; atau yang keadaan pendapatan yang diterimanya untuk memenuhi kebutuhan dasar tidak cukup atau tidak layak secara manusiawi; atau jumlah yang dibayarkan biasanya jauh di bawah garis kemiskinan atau bisa juga karena memiliki kondisi khusus seperti adanya bukti sedang mencari pekerjaan (menganggur); atau kondisi lain, seperti ketidakmampuan atau kewajiban untuk menafkahi keluarga atau menjaga anak (yang mencegahnya untuk dapat/bisa bekerja), karena di beberapa kasus Negara penerima dana diharuskan bekerja, yang dikenal dengan istilah *workfore*. Hal ini, tampaknya berbeda dengan yang terjadi di Indonesia.³⁰

Menurut kamus W.J.S Poerwadarminta, sejahtera diartikan sebagai keadaan “aman, sentosa, dan makmur”. Sehingga arti kesejahteraan meliputi keamanan, keselamatan dan kemakmuran. Adapun istilah rakyat (sosial) dalam arti sempit berkait dengan sector pembangunan sosial atau pembangunan kesejahteraan rakyat yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia, terutama yang dikategorikan sebagai kelompok yang tidak beruntung dan kelompok rentan (kelompok yang berpotensi untuk menjadi orang miskin). Dalam hal ini kebijakan pembangunan kesejahteraan rakyat pada umumnya menyangkut program – program atau pelayanan – pelayanan sosial untuk mengatasi masalah – masalah sosial seperti, kemiskinan, keterlantaran, ketidak berfungsian fisik dan psikis, tuna sosial, tuna susila, dan kenakalan remaja. Sebagai konsekuensinya, pengertian kebijakan kesejahteraan rakyat seringkali diartikan sebagai kegiatan amal atau bantuan public yang dilakukan pemerintah bagi keluarga miskin dan anak – anak mereka; yang oleh para pakar ilmu sosial dihubungkan dengan kondisi “Indeks Pembangunan Manusia/Human Development Index”, yaitu tinggi rendahnya tingkat hidup masyarakat yang dilihat dari tiga indicator utama: tingkat harapan hidup

³⁰ Agus Suryono, “Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat”, Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Volume VI, 02, 2014, hlm. 99.

(*expectation of life*), tingkat pendidikan (*literacy, education*), dan tingkat pendapatan (*income*).³¹

Dengan demikian, konsep Negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social service*), melainkan juga sebagai sebuah konsep normative atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Oleh karena itu, konsep Negara kesejahteraan ada juga yang menyebut sebagai anak kandung pengumpulan ideology dari teori sosialisme.³²

3. Teori Kewenangan

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara. Menurut P. Nicolai sebagaimana dikutip Aminuddin Ilmar, wewenang pemerintah adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu, yakni tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Selanjutnya, dikemukakan juga bahwa dalam wewenang pemerintah itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut.³³

Mengenai wewenang ini, H.D. Stout mengatakan bahwa wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan – aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum public di dalam hubungan hukum publik. Sedangkan menurut F.P.C.L. Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk

³¹ Agus Suryono, "Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat", Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Volume VI, 02, 2014, hlm. 99 – 100.

³² Agus Suryono, "Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat", Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Volume VI, 02, 2014, hlm. 100.

³³ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, diedit oleh Ali Marwan Hsb dan Evlyn Martha Julianthy, (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara, Vol 15, 2, 2018, hlm. 3.

melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara.³⁴

Pada dasarnya wewenang pemerintah itu, menurut Prajudi Atmosudirdjo, dapat dijabarkan ke dalam 2 (dua) pengertian, yakni sebagai hak untuk dapat secara nyata memengaruhi keputusan yang diambil oleh instansi pemerintah lainnya. Sedangkan Peter Leyland dan Terry Woods dengan tegas menyatakan bahwa kewenangan public mempunyai 2 (dua) ciri utama, yakni : pertama, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat, dalam arti harus dipatuhi oleh seluruh anggota masyarakat, dan kedua, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi public atau melakukan pelayanan publik.³⁵

Berkaitan dengan sifat wewenang tersebut, Safri Nugraha, dkk, mengemukakan bahwa sifat wewenang pemerintahan itu meliputi 3 (tiga) aspek, yakni selalu terikat pada suatu masa tertentu, selalu tunduk pada batas yang ditentukan dan pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan tidak tertulis. Lebih lanjut dijelaskan bahwa, sifat wewenang yang selalu terikat pada suatu masa tertentu ditentukan secara jelas dan tegas melalui suatu peraturan perundang – undangan. Lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Sehingga bilamana wewenang pemerintahan itu digunakan dan tidak sesuai dengan sifat wewenang pemerintahan tersebut, maka tindakan atau perbuatan pemerintahan itu bisa dikatakan tidak sah atau batal demi hukum.³⁶

Dalam Negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang – undangan yang berlaku. R.J.H.M. Huisman menyatakan pendapatnya bahwa organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang – undang.

³⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, diedit oleh Ali Marwan Hsb dan Evelyn Martha Julianthy, (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara, Vol 15, 2, 2018, hlm. 3.

³⁵ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, diedit oleh Ali Marwan Hsb dan Evelyn Martha Julianthy, (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara, Vol 15, 2, 2018, hlm. 3.

³⁶ Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, diedit oleh Ali Marwan Hsb dan Evelyn Martha Julianthy, (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara, Vol 15, 2, 2018, hlm. 4.

Pembuat undang – undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai atau terhadap badan khusus atau bahkan terhadap badan hukum privat.³⁷

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang – undangan tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu atribusi, delegasi dan mandate. Hal tersebut salah satunya dijelaskan oleh H.D. van Wijk yang memberikan definisi ke setiap cara tersebut, yaitu:³⁸

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang – undang kepada organ pemerintahan;
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya; dan
3. Mandate terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Berbeda dengan van Wijk, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa hanya ada 2 (dua) cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.³⁹

Menurut Indroharto, pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang – undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:⁴⁰

³⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, diedit oleh Ali Marwan Hsb dan Evlyn Martha Julianthy, (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara, Vol 15, 2, 2018, hlm. 4.

³⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, diedit oleh Ali Marwan Hsb dan Evlyn Martha Julianthy, (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara, Vol 15, 2, 2018, hlm. 4.

³⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, diedit oleh Ali Marwan Hsb dan Evlyn Martha Julianthy, (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara, Vol 15, 2, 2018, hlm. 4.

⁴⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, diedit oleh Ali Marwan Hsb dan Evlyn Martha Julianthy, (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara, Vol 15, 2, 2018, hlm. 4.

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator, di Negara kita di tingkat pusat adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pembentuk konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat bersama – sama Presiden sebagai yang melahirkan undang – undang dan di tingkat daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah yang melahirkan peraturan daerah;
- b. Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang – undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang – wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha Negara tertentu.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi, menurut Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, terdapat syarat – syarat yang harus dipenuhi sebagai berikut:⁴¹

1. Delegasi harus defenitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang – undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk dalam peraturan perundang – undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan, artinya delegan memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Berkenaan dengan mandate, Stroink dan Steenbeek menyatakan bahwa pada mandate tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandate tidak terjadi perubahan wewenang apapun. Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh menteri dengan pegawai, menteri

⁴¹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, diedit oleh Ali Marwan Hsb dan Evlyn Martha Julianthy, (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara, Vol 15, 2, 2018, hlm. 4.

mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggungjawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara factual, menteri secara yuridis.⁴²

Jika dilihat dari sumber kewenangan yang terdiri dari atribusi, delegasi dan mandate, pemerintahan daerah memperoleh kewenangan melalui atribusi dan delegasi. Hal ini dapat dilihat dari materi muatan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam pasal 14 Undang – Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan yang menyatakan bahwa “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi.”

Berdasarkan ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa pemerintahan daerah mempunyai kewenangan berdasarkan atribusi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan secara delegasi sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi.

4. Teori Hukum Kepegawaian

Negara akan mencapai tujuannya dengan menggunakan status badan hukum tersebut beserta hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban dilaksanakan oleh aparatur Negara yang didistribusikan kepada jabatan – jabatan Negara. Aparatur yang melaksanakan hak dan kewajiban Negara disebut subjek hukum adalah Pegawai Negeri.⁴³ Dalam pencapaian tujuan tersebut, Pegawai Negeri Sipil berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan, dan pembangunan, oleh karenanya terdapat hubungan antara

⁴² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, diedit oleh Ali Marwan Hsb dan Evlyn Martha Julianthy, (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara, Vol 15, 2, 2018, hlm. 5.

⁴³ Lihat Muchsan, dalam Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 8-9.

Pegawai Negeri Sipil dengan Negara berupa kaidah – kaidah yang termaktub dalam hukum kepegawaian.⁴⁴

Di dalam Negara hukum, sudah lah pasti segala sesuatu nya diatur dengan hukum ataupun peraturan perundang – undangan. Termasuk salah satunya perihal hak dan kewajiban bagi pegawai khususnya pegawai honorer. Sebagaimana dijelaskan mengenai konsep kewajiban biasanya dilawankan dengan konsep hak. Istilah “hak” mengandung makna yang berbeda – beda. Di sini kita hanya berkepentingan dengan apa yang dipandang sebagai “hak hukum”. Konsep ini harus didefinisikan dari sudut pandang teori hukum murni.⁴⁵

Dalam bahasa sehari – hari tampaknya mengisyaratkan perbedaan antara dua jenis “hak”. Kita mengatakan: “Saya berhak menuntut seseorang untuk berbuat atau tidak berbuat anu.” Kita juga mengatakan: “Saya mempunyai suatu hak untuk menuntut agar seseorang yang lain berbuat atau menahan diri dari berbuat sesuatu. Jadi, penggunaan bahasa menimbulkan perbedaan antara hak menyangkut perbuatan sendiri dari seseorang dan hak atas perbuatan orang lain. Dalam bahasa percakapan, kita masih membuat suatu perbedaan lain. Kita tidak hanya mengatakan bahwa seseorang mempunyai hak atas perbuatan tertentu atas perbuatannya sendiri atau atas perbuatan orang lain; kita katakana juga bahwa seseorang mempunyai ha katas barang tertentu. Harta benda seseorang adalah contoh khas dari ha katas suatu barang. Oleh karena itu dibuatlah suatu perbedaan antara jus in rem, yakni ha katas suatu barang, dengan jus in personam, yakni hak untuk menuntut seseorang agar berbuat menurut cara tertentu, yaitu ha katas perbuatan orang lain; misalnya seorang.⁴⁶

Jika hak adalah hukum, hak tersebut mesti merupakan ha katas perbuatan orang lain, atas perbuatan yang menurut hukum merupakan kewajiban dari orang lain itu. Hak hukum mensyaratkan kewajiban hukum orang lain. Kewajiban ini ada

⁴⁴ Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian di Indonesai* hlm. 9.

⁴⁵ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 109.

⁴⁶ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, hlm. 109.

dengan sendirinya bila kita berbicara tentang hak atas perbuatan orang lain. Tetapi kita juga hanya dapat mengatakan tentang hak hukum menyangkut perbuatan dari seseorang itu sendiri jika suatu kewajiban yang menyertai hak tersebut dipikul oleh seseorang yang lain.⁴⁷

Tetapi untuk menjadi bebas menurut hukum, berkenaan dengan perbuatan tertentu, seseorang atau semua individu yang lain harus diwajibkan kepada suatu cara bertindak yang menyertainya (menyertai hak seseorang atas perbuatan tertentu dari seorang individu lain). Saya secara hukum tidak bebas untuk melakukan apa saja yang ingin saya lakukan jika orang lain tidak secara hukum diwajibkan untuk memperkenalkan saya melakukan apa saja yang saya inginkan itu. Kebebasan hukum saya selalu merupakan keharusan hukum orang lain, dan hak hukum saya selalu merupakan kewajiban hukum orang lain. Saya mempunyai hak hukum melakukan perbuatan tertentu, atau untuk tidak melakukan perbuatan tertentu, hanya karena dan selama orang lain mempunyai kewajiban hukum untuk tidak mengganggu saya dalam melakukan atau tidak melakukan perbuatan ini. Jika saya mempunyai hak untuk menggunakan sebuah jalan yang melintasi tanah milik orang lain, dari sudut hukum hal ini berarti bahwa si pemilik tanah tersebut dan, karena alasan hukum, setiap orang lain, diwajibkan untuk tidak menghalangi saya menggunakan jalan ini. Jika mereka menghalangi saya, berarti mereka melanggar kewajiban yang dibebankan kepadanya oleh tatanan hukum, dan berarti membiarkan diri mereka sendiri terancam oleh suatu sanksi. Bahwa saya memiliki suatu barang, dari sudut pandang hukum berarti bahwa orang lain diwajibkan untuk tidak mengganggu saya dalam menggunakan barang tersebut. Jika seseorang mengganggu, berarti dia melakukan sesuatu delik yang menyebabkan dia dikenai sanksi. Dan bahwa saya mempunyai hak hukum untuk tinggal di apartemen saya, berarti bahwa jika seseorang mencoba memaksa saya keluar dari apartemen ini, maka dia akan dipersalahkan karena suatu delik. Tidak ada hak hukum bagi seseorang tanpa suatu kewajiban hukum bagi orang lain. Isi dari hak seseorang pada dasarnya merupakan pemenuhan kewajiban dari orang lain.

⁴⁷ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, hlm. 110.

Di pihak lain, kewajiban seorang individu terhadap suatu cara bertindak tertentu selalu merupakan kewajiban menyangkut perbuatan individu ini terhadap individu lain. Bahwa seorang individu “menjalankan”, “menggunakan”, atau “menikmati” haknya (rechtgenuss) berarti bahwa dia mewujudkan perbuatan yang berhubungan dengan perbuatan yang menjadi kewajiban individu lain. Seorang individu bebas untuk menggunakan atau tidak menggunakan haknya.⁴⁸

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintah pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan Negara. Berdasarkan kewenangannya, Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kekuasaannya kepada unit – unit konstituen, tetapi apa yang didelegasikan itu mungkin juga ditarik kembali.⁴⁹

*A unitary as apposed to federal, a system of government is one in which a constitution vest all, government power in the central government. The central government, if it so chooses, may delegate authority to constituent units but what it delegates it may also take away.*⁵⁰

Adapun Wolhof menyatakan bahwa dalam Negara kesatuan pada dasarnya kekuasaan seluruhnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Artinya, peraturan – peraturan Pemerintah Pusatlah yang menentukan bentuk serta susunan pemerintahan daerah otonom, termasuk macam dan luas otonom menurut inisiatifnya sendiri. Daerah otonom juga mengatur dan mengurus hal – hal sentral (medebewind), Pemerintah Pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah – daerah otonom tersebut.⁵¹

Pada dasarnya, hubungan – hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki 4 (empat) dimensi penting untuk dicermati, yaitu meliputi hubungan kewenangan, kelembagaan, keuangan, dan pengawasan.

⁴⁸ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, hlm. 111.

⁴⁹ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 148.

⁵⁰ James MacGregor Burns, J.W. Pltason, Thomas E. Cronin, dalam Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 148.

⁵¹ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian*, hlm. 148.

Pertama, pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan – urusan pemerintahan tersebut akan sangat mempengaruhi sejauh mana Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan – urusan pemerintahan. Wilayah kekuasaan Pemerintah Pusat meliputi Pemerintah Daerah, sehingga dalam hal ini yang menjadi objek yang diurus adalah sama, namun kewenangannya yang berbeda. *Kedua*, pembagian kewenangan ini membawa implikasi kepada hubungan keuangan dan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. *Ketiga*, implikasi terhadap hubungan kelembagaan antara Pusat dan Daerah mengharuskan kehati – hatian mengenai besaran kelembagaan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas – tugas yang menjadi urusan masing – masing. *Keempat*, hubungan pengawasan merupakan konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan, agar keutuhan Negara Kesatuan terjaga. Keempat dimensi tersebut memberikan implikasi terhadap pengaturan yang saling tarik – menarik dan kemudian memunculkan apa yang oleh Bagir Manan disebut dengan *spanning*⁵² antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah menimbulkan implikasi berupa wewenang untuk melakukan perbuatan administrasi Negara, yakni pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenang mengurus kepentingan rakyat melakukan berbagai macam perbuatan.

1. Kategori perbuatan hukum (*recht handelingen*).
2. Kategori perbuatan yang bukan perbuatan hukum/perbuatan tanpa akibat yang diatur oleh hukum (*geen rechts tetapi hanya feitelijke handelingen*).⁵³

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik pada pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, pemerintah harus berpedoman pada asas atau prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan, karena wilayah Indonesia sangat luas serta penduduk beragam sehingga pemerintahan yang baik dilaksanakan secara seragam

⁵² Bagir Manan, *Hukum Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, dalam Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 149.

⁵³ Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, dalam Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 149-150)

untuk wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip yang tersimpul dalam Negara kesatuan adalah kewenangan Pemerintah Pusat untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan – persoalan di daerah, tetapi kewenangan dimaksud hanya terdapat dalam suatu perumusan umum dalam UUD. Pada hakikatnya, Pemerintah Pusat dapat mencampuri urusan apapun asal dapat dikatakan sebagai kepentingan umum.⁵⁴

Indonesia cenderung menggunakan model relative, dimana model ini memberikan kebebasan kepada Pemerintah Daerah dan pada saat yang sama tidak mengingkari realitas Negara bangsa. Panekanannya adalah dengan memberikan kebebasan bertindak pada Pemerintah Daerah dalam kerangka kerja kekuasaan dan kewajiban yang telah ditentukan. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah oleh karenanya ditentukan oleh perundang – undangan. Pengawasan dibatasi. Dalam model otonomi relative, Pemerintah Daerah dapat membuat kebijakan yang dibagi dengan Pemerintah Pusat atau yang berbeda dari kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam model ini tercipta implikasi hubungan kewenangan yang seimbang.

Secara praktis, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dapat dilihat dari kewenangan daerah untuk melaksanakan tugas – tugas pemerintahan dan adanya hubungan fiscal diantara pemerintahan tersebut, karena pada hakikatnya pelimpahan dan/atau penyerahan kewenangan harus diikuti oleh pelimpahan dan/atau penyerahan keuangannya (*money follow function*), sehingga tanpa hal tersebut maka semuanya berlangsung secara *an sich* sentralisasi.⁵⁵

Urusan kepegawaian merupakan urusan yang diserahkan sebagai bagian dalam proses pelaksanaan urusan pelayanan public di daerah. Berdasarkan kebijakan yang diberlakukan di Indonesia, pelaksanaan tugas manajemen

⁵⁴ Amrah Muslim, *Aspek – aspek Hukum Otonomi Daerah*, dalam Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 151.

⁵⁵ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 152.

kepegawaian daerah dilakukan oleh lembaga kepegawaian menurut perkembangan aturan di bidang pemerintah daerah.

Hasil studi dari United Nation Tahun 1966 menyatakan bahwa terdapat 3 (tiga) sistem kepegawaian yang diterapkan oleh Pemerintah Daerah secara universal, yaitu sebagai berikut.

1. *Integrated system*, suatu sistem kepegawaian yang manajemen kepegawaiannya mulai dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai penggajian dan pension ditentukan oleh pusat. Sistem ini umumnya dilaksanakan di negara – negara berkembang, karena ketidakmampuan daerah untuk menggaji pegawai. Di samping itu, pegawai juga difungsikan sebagai alat perekat Negara dan bangsa.
2. *Separated system*, suatu sistem kepegawaian yang manajemen kepegawaiannya mulai dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai penggajian dan pension dilaksanakan oleh setiap daerah. Umumnya sistem ini dilaksanakan di negara – negara maju, karena daerah mampu menggaji pegawainya. Di Negara yang telah maju, masalah integrasi bangsa telah selesai. Oleh karena itu, yang menjadi komitmen adalah profesionalisme pegawai dalam memberikan pelayanan publik.
3. *Unified system*, suatu sistem kepegawaian yang manajemen kepegawaiannya mulai dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai penggajian dan pension dilaksanakan oleh suatu lembaga di tingkat nasional yang khusus dibentuk untuk keperluan tersebut.⁵⁶

Pada awalnya Indonesia menganut *separated system*. Hal ini tertera dalam Pasal 75 Undang – Undang Nomor 22 tahun 1999 bahwa norma, standar, dan prosedur mengenai pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pension, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, serta kedudukan hukum Pegawai

⁵⁶ Wahyudi Kumorotomo dan ambar Widaningrum (eds), *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, dalam Sri Hartini dan Tedi Suudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 161-162.

Negeri Sipil di Daerah dan Pegawai Negeri Sipil Daerah, ditetapkan dengan peraturan perundang – undangan.⁵⁷

Adapun dalam Pasal 76 disebutkan bahwa daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pension, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, berdasarkan peraturan perundang – undangan.

Dalam kaitan ini, Undang – Undang Nomor 22 tahun 1999 bersinergi dengan Undang – Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok – pokok kepegawaian yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan manajemen kepegawaiannya mulai dari rekrutment, penempatan, pengembangan, penilaian sampai penggajian dan pension.

Berdasarkan perubahan pengaturan dengan pemberlakuan Undang – Udnang nomor 23 tahun 2014 dan Undang – Udnang Nomor 5 tahun 2014, sistem kepegawaian Indonesia kemudian menganut *integrated system* yang manajemen kepegawaiannya mulai dari recruitment, penempatan, pengembangan, penilaian sampai penggajian dan pension ditentukan oleh pusat.⁵⁸

Dalam konteks kelembagaan di bidang kepegawaian, Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa penyelenggara tertinggi pelaksanaan pemerintahan Negara termasuk fungsi pembinaan terhadap profesi ASN dan dalam manajemen pengembangan sumber daya Aparatur Negara berada pada Presiden Republik Indonesia. Dalam pelaksanaan pembinaan TNI sebagai Aparatur Militer Negara, Presiden mendelegasikan kewenangan administrasi dan personalia kepada Menteri Pertahanan, dan kewenangan penggunaan kekuatan militer kepada Panglima TNI. Dalam pembinaan Polri, Presiden mendelegasikan kewenangannya kepada Kapolri.

⁵⁷ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 162.

⁵⁸ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian ...*, hlm. 163.

Dalam kaitannya dengan pembinaan manajemen ASN, Pasal 25 UU NO. 5 Tahun 2014 menetapkan bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen ASN. Untuk menyelenggarakan kekuasaan, Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada:

1. Kementrian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur Negara, berkaitan dengan kewenangan perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi, dan sinkronisasi kebijakan, serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan ASN;
2. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN untuk menjamin perwujudan sistem merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan ode perilaku ASN;
3. Lembaga Administrasi Negara (LAN), berkaitan dengan kewenangan penelitian, pengkajian kebijakan manajemen ASN, pembinaan, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN;
4. Badan Kepegawaian Negara (BKN), berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan manajemen ASN, pengawasan dan pengendalian pelaksanaan norma, stansdar, prosedur, serta kriteria manajemen ASN.⁵⁹

Adapun penyelenggaraan manajemen kepegawaian di daerah diatur dalam Pasal 53 No. 5 Tahun 2014 bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi manajemen ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi ytama madya, dan pejabat fungsional keahlian utama kepada:

1. Menteri di kementrian;
2. Pimpinan lembaga di lembaga pemerintah nonkementrian;
3. Sekretaris Jenderal di sekretariat lembaga Negara serta lembaga non-struktural;
4. Gubernur di Provinsi; dan
5. Bupati/Walikota di Kabupaten/Kota.

⁵⁹ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum kepegawaian*, hlm. 163-164.

Selain itu, pada Pasal 54 UU No. 5 Tahun 2014, Presiden dapat mendelegasikan wewenang manajemen ASN di daerah kepada pejabat yang berwenang, yaitu Sekretaris Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota melalui penerapan sistem merit dan berkonsultasi dengan Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing – masing. Dalam hal ini, wewenang dari pejabat yang berwenang adalah memberikan rekomendasi/usulan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian berupa usulan pengangkatan, pemindahan, serta pemberhentian Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing – masing.

Tindak lanjut dari diserahkannya wewenang manajemen kepegawaian kepada daerah adalah masing – masing daerah, baik Provinsi Kabupaten/Kota berhak mengatur urusan kepegawaiannya sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan serta aspirasi masyarakatnya. Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai PPKD berwenang untuk mengatur pembinaan manajemen kepegawaian sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang – Undang Pemda. Hal ini bermakna bahwa masing – masing daerah diberikan kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan konkuren dalam hal pembinaan manajemen ASN dengan melakukan penataan kembali (*right sizing*) manajemen kepegawaian di daerahnya. Upaya penataan kembali merupakan suatu kebutuhan yang amat mendesak untuk melihat seberapa jauh kepegawaian ini bisa berperan untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).⁶⁰

Agar *integrated system* ini dapat berhasil dilaksanakan, maka diperlukan sarana prasarana pendukung. Josef Riwu Kaho menyatakan bahwa terdapat 4 (empat) faktor pendukung yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Empat faktor tersebut meliputi pertama, manusia sebagai pelaku dan penggerak proses mekanisme dan sistem pemerintahan; kedua, keuangan sebagai sumber pembiayaan kegiatan dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah; ketiga, peralatan sebagai alat atau benda yang dipergunakan untuk memperlancar

⁶⁰ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum kepegawaian*, hlm. 164-165.

pekerjaan atau kegiatan Pemerintah Daerah; keempat, organisasi dan manajemen yang baik.⁶¹

G. Langkah – langkah Penelitian

1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan menggunakan pendekatan deskriptif analitik dimana dengan metode ini penulis berusaha mengungkapkan peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan teori – teori hukum yang menjadi objek penelitian.⁶² Dimana penulis menjelaskan gambaran tentang permasalahan sebenarnya di lapangan dan berusaha menganalisis secara sistematis berbagai hal yang berhubungan dengan kebijakan pemerintah Kota Bandung dalam penggajian tenaga honorer.

2. Sumber data

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Sumber data awal diperoleh peneliti dari berita dan informasi – informasi yang didapat. Baik observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen yang kemudian diolah oleh peneliti.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen – dokumen resmi, buku – buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, jurnal, tesis dan peraturan perundang – undangan. Data sekunder tersebut, dapat dibagi menjadi:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan – bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang – undangan yang terkait dengan objek penelitian diantaranya:

- a) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- b) Undang – Undang Nomor 49 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok – Poko Kepegawaian.
- c) Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Ketenagakerjaan.

⁶¹ Kaho Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, dalam Sri Hartini dan tedi sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 171.

⁶² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 25.

- d) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah buku – buku dan tulisan – tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, surat kabar, dan /sebagainya.

3. Metode Pengumpulan Data

a. Metode Penelitian Kepustakaan

Data Kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang – undangan, buku – buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.

b. Metode Penelitian lapangan

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui observasi awal kepada para pejabat di ketenagakerjaan dan tenaga honorer yang ada di Kota Bandung.

4. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini diolah secara kualitatif, yaitu dengan menggunakan kata – kata dan kalimat – kalimat dengan maksud agar tersusun suatu materi pembahasan yang sistematis dan mudah untuk dipahami. Analisis kualitatif ini digunakan untuk mengolah data yang sifatnya tidak dapat diukur, yang berwujud peraturan perundang – undangan, pendapat – pendapat dan informasi – informasi yang memerlukan penjabaran melalui uraian – uraian, sehingga menjadi data pembahasan yang sinergis, terpadu dan merupakan suatu rangkaian dalam penyusunan tesis ini.