

# Rekonstruksi Politik Hukum Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Berbasis Nilai Keadilan

Rahmat Saputra

Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

Email: [rahmat.saputra@dsn.ubharajaya.ac.id](mailto:rahmat.saputra@dsn.ubharajaya.ac.id)

## Info Artikel

Diterima : Sep 2, 2021      Direvisi : Sep 28, 2021      Disetujui : Dec 7, 2021      Diterbitkan : Dec 9, 2021

DOI: <https://doi.org/10.31599/krtha.v15i2.970>

**Keywords :** *Reconstruction, Legal politics, UUASN, Justice Value*

**Abstract :** *The purpose of the study was to find and analyze the protection of the law of honorary staff and PPPK after the highest number 5 of 2014 concerning state civilian apparatus and to find and analyze the form of new construction of legal politics of state civilian apparatus based on the value of justice. The method used in this study is the method of normative legal research with legislation approaches and case approaches. The results of the study of the differences in PNS and PPPK which are not based on the nature and type of work have violated the issue of the issue that mandates the management of ASN employees who are nationally integrated. The ASN Law violates the principle of legal certainty, especially in relation to the clarity of employment between the government and PPPK employees. The absence of certainty and protection to become a permanent employee of the state, including honorary staff, non-permanent employees, non-civil servant employees, and contract staff. In an effort to provide legal justice and certainty for PPPK and honorary staff, non-permanent employees, permanent non-civil servants, and contract workers who have been serving the government, it is expected to be the preparation and discussion of the bill on changes in the ASN Law.*

**Kata kunci :** Rekonstruksi, Politik Hukum, UUASN, Nilai Keadilan

**Abstrak :** Tujuan Penelitian untuk menemukan dan menganalisis perlindungan hukum tenaga honorer dan PPPK setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara serta untuk menemukan dan menganalisis bentuk konstruksi baru politik hukum Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang berbasis nilai keadilan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Hasil penelitian perbedaan PNS dan PPPK yang tidak didasarkan pada sifat dan jenis pekerjaan telah melanggar asas keterpaduan yang mengamanatkan dibuatnya pengelolaan pegawai ASN yang terpadu secara nasional. UU ASN melanggar asas kepastian hukum, terutama dalam kaitannya dengan kejelasan hubungan kerja antara pemerintah dengan pegawai PPPK. Ketiadaan kepastian dan perlindungan menjadi pegawai tetap negara, termasuk bagi tenaga Tenaga Honorer, Pegawai Tidak Tetap, Pegawai Tetap Non-PNS, dan Tenaga Kontrak. Dalam upaya memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi PPPK dan tenaga honorer, pegawai tidak tetap, Pegawai Tetap Non-PNS, dan Tenaga Kontrak yang selama ini telah mengabdikan kepada Pemerintah, diharapkan penyusunan dan pembahasan RUU tentang Perubahan UU ASN.

## I. PENDAHULUAN

Tuntutan masyarakat terhadap pemerintah pasca reformasi salah satunya adalah desakan untuk dilakukannya reformasi birokrasi. Birokrasi pada masa orde baru merupakan alat yang efektif untuk melanggengkan kekuasaan, akibatnya birokrasi lebih berperan sebagai abdi penguasa dibandingkan sebagai abdi negara. Dampaknya adalah rendahnya pelayanan birokrasi kepada masyarakat.<sup>1</sup> Pemerintahan merupakan segala kegiatan, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga eksekutif,<sup>2</sup> yang dalam penyelenggaraannya memerlukan sumber daya baik dana, sarana, prasarana maupun sumber daya manusia. Sumber daya manusia merupakan sumber daya yang paling penting dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Berkaitan dengan hal tersebut, maka pemerintah perlu melakukan pemenuhan kebutuhan sumber daya manusia yakni melalui aparatur pemerintah yang terdiri dari pejabat negara, pegawai negeri dan dimungkinkan juga tenaga honorer.

Pengaturan mengenai pegawai negeri sendiri pada awalnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian. Undang-Undang tersebut memberikan legitimasi atas kedudukan, peran dan fungsi pegawai negeri yang sangat strategis. Kedudukan pegawai negeri berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 merupakan unsur aparatur sipil negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri. Penamaan tenaga honorer mempunyai arti sebagai pegawai di luar PNS dan pegawai lainnya (tenaga kerja), penamaan tenaga honorer merupakan salah satu bentuk antisipasi pemerintah terhadap banyaknya

---

<sup>1</sup> Berdasarkan laporan dari *The World Competitiveness Yearbook tahun 1999, birokrasi pelayanan public Indonesia berada pada kelompok negara-negara yang memiliki indeks competitiveness paling rendah di antara 100 negara kompetitif di dunia*. Lihat M. Mas'ud Said, *Birokrasi di negara Birokratis : Makna, Masalah, dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, Malang : UMM Press, 2009, hlm. 55

<sup>2</sup> Haryanto, *Pemerintahan*, Jakarta: Rineka Cipta, 1997, hlm. 2.

kebutuhan pegawai, namun dibatasi oleh dana APBD dan APBN dalam penggajiannya.<sup>3</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah diberi wewenang baik secara terikat maupun wewenang bebas untuk mengambil keputusan untuk melakukan pelayanan umum, wewenang terikat artinya segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan aturan dasar, sedangkan wewenang bebas artinya pemerintah secara bebas menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan, karena aturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang.<sup>4</sup> Pada awalnya tenaga honorer ini dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu tenaga honorer kategori I dan tenaga honorer kategori II.<sup>5</sup> Tenaga honorer kategori I merupakan tenaga honorer yang pembiayaan gajinya dibiayai langsung oleh APBD atau APBN. Tenaga honorer yang masuk kategori I sesuai dengan Peraturan Menteri PAN-RB Tahun 2010, adalah tenaga honorer yang bekerja di instansi pemerintahan mulai tanggal 1 Januari 2005, secara terus menerus. Tenaga honorer kategori II adalah tenaga honorer yang diangkat per 1 Januari 2005 dan tidak mendapat gaji dari APBD atau APBN. Untuk tenaga honorer kategori II, apabila ingin diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) harus mengikuti tes seleksi terlebih dahulu. Selain itu, tenaga honorer yang diangkat setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 termasuk ke dalam tenaga honorer kategori II (non-kategori).

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dalam implementasinya belum mampu menjawab tantangan dan tuntutan yang dihadapi birokrasi selama ini. Reformasi birokrasi baru sebatas remunerasi dan belum pada perubahan *mindset* dan *culture set* birokrasi. Oleh karena itu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan nasional dan tantangan global saat ini. Atas dasar hal tersebut, dalam rangka reformasi birokrasi sebagai upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia agar birokrasi mampu mewujudkan tujuan negara, maka pemerintah melakukan penggantian peraturan yang mengatur mengenai pegawai negeri yakni diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang

---

<sup>3</sup> Sri Hartini dan Setiajeng Kadarsih, *Diktat Hukum Kepegawaian*, Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Sudirman, 2006, hlm. 26.

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

<sup>5</sup> Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Aparatur Sipil Negara, sehingga 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 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara merupakan salah satu peraturan yang menjadi titik tolak untuk berubahnya wajah birokrasi di Indonesia.

Paradigma dalam UU ini mengharuskan perubahan pengelolaan sumber daya (pegawai) dari perspektif lama manajemen kepegawaian yang menekankan hak dan kewajiban individual pegawai, menuju perspektif baru yang menekankan pada manajemen pengembangan sumber daya manusia (SDM) secara strategis (*strategic human resource management*) agar tersedia sumber daya ASN yang unggul, dan selaras dengan dinamika perubahan dan misi ASN. Perubahan tersebut memerlukan perubahan manajemen pengembangan SDM aparatur negara agar selalu maju dan memiliki kualifikasi dan kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan dan pembangunan yang selaras dengan berbagai tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia.<sup>6</sup>

Selain itu dalam undang-undang ini tidak akan ada lagi di atur PNS Pusat dan Daerah, yang ada hanya PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (selanjutnya disebut PPPK).<sup>7</sup> Semuanya sama menjadi Aparatur Sipil Negara dan memiliki hak yang sama dalam pembinaan, pendidikan, pelatihan serta kesempatan yang sama dalam penjurangan jabatan baik pusat maupun daerah. Di dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, dinyatakan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut sebagai Pegawai ASN) adalah PNS dan PPPK yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Di dalam Pasal 2 huruf a, Pasal 2 huruf j, Pasal 6, Pasal 61, Pasal 66 ayat (2) dan Pasal 137 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara hanya mengatur status PNS dan PPPK, namun tidak mengatur mengenai status tenaga honorer.

---

<sup>6</sup> Riris Katharina, *Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara*, Spirit Publik Volume 13, Nomor 2, Oktober 2018, hlm. 1-16

<sup>7</sup> Pasal 135 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Dengan tidak diaturnya keberadaan tenaga honorer dalam klasifikasi pegawai ASN mengakibatkan ketidakjelasan bagi status dan posisi tenaga honorer apakah nantinya otomatis diangkat menjadi PNS maupun PPPK. Hal tersebut memberikan gambaran terjadinya ketidakpastian hukum akibat tidak adanya pengaturan mengenai kedudukan tenaga honorer ini tentu mengakibatkan pula mengambanginya keadilan yang akan diterima tenaga honorer berkaitan dengan hak dan kewajibannya, padahal dalam praktiknya apabila membandingkan antara PNS dengan kewajiban yang dibebankan kepada tenaga honorer tidak jauh berbeda. Tenaga honorer memiliki fungsi yang sama dengan PNS yaitu menjalankan pelayanan publik kepada masyarakat, akan tetapi hak di antara keduanya sangat jauh berbeda.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), ada pandangan di masyarakat bahwa undang-undang tersebut seolah-olah telah menyebabkan kerugian bagi para pegawai honorer di seluruh Indonesia. Selain itu, ada anggapan bahwa UU ASN telah menyebabkan hak konstitusional pegawai honorer untuk menjadi PNS dan/atau pegawai PPPK terabaikan. Sementara itu, meskipun Pemerintah dalam hal ini telah membuat peraturan perundang-undangan di bawah UU ASN untuk mengatur hal terkait manajemen ASN, namun tampaknya peraturan yang dibuat tersebut belum cukup optimal menjawab dan mengakomodir hak konstitusional para pegawai honorer yang jumlahnya mencapai ribuan dan malah berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional.

Adanya potensi kerugian konstitusional tersebut pada akhirnya mengakibatkan para pegawai honorer tersebut berupaya untuk mencari solusi alternatif dengan melakukan upaya hukum yang konstitusional sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Salah satunya adalah dengan mengajukan permohonan pengujian UU ASN ke Mahkamah Konstitusi. Sejak UU ASN diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014, menurut catatan kepaniteraan MK, UU ASN termasuk salah satu undang-undang yang paling sering diuji ke MK. Setidaknya sudah 14 kali UU ASN ini di uji oleh berbagai kalangan masyarakat dan banyak diantaranya diajukan oleh para pegawai honorer.<sup>8</sup> Tepat pada tanggal 19 Mei 2020 lalu, di tengah pandemi covid-19, MK kembali memutus perkara pengujian undang-undang dan salah satunya adalah perkara nomor 9/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian UU ASN. Permohonan *judicial review* UU ASN

---

<sup>8</sup>Hani Adhani, *MK Tutup Hak Konstitusional Pegawai Honorer*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ed76e6c865a3/mk-tutup-hak-konstitusional-pegawai-honorer-oleh--hani-adhani/>, [08/09/2020]

tersebut diajukan oleh para pegawai honorer yang berjumlah 19 orang dari seluruh Indonesia dengan berbagai latar belakang profesi pegawai honorer mulai dari guru honorer, petugas kesehatan hingga pegawai administrasi di Pemda Kabupaten/Kota. Dalam permohonannya, para pegawai honorer tersebut meminta kepada MK untuk menyatakan Pasal 6, Pasal 58 ayat (1) dan Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2) UU ASN bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan mengakomodir atau mengikutsertakan tenaga honorer atau sebutan lainnya.

Para Pemohon dalam uraian permohonannya menyampaikan argumentasi bahwa Pasal 6, Pasal 58 ayat (1) dan Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2) UU ASN tersebut telah menyebabkan hak konstitusional para pegawai honorer untuk secara otomatis menjadi PNS atau PPPK terkendala sehingga pada akhirnya menyebabkan para Pemohon berpotensi mengalami kerugian konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (2), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28I ayat (2), Pasal 28I ayat (4) UUD 1945.<sup>9</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum yaitu: 1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; 2) cara-cara apa dan yang manakah yang di rasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara yang bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan 4) dapatkan di rumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>10</sup>

Ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menegaskan bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya menurut Undang-Undang Dasar.<sup>11</sup> Penegasan kedaulatan berada di tangan rakyat menunjukkan bahwa faham negara kita adalah demokrasi *dimana the government of the people, by people and for the people*.<sup>12</sup> Demokrasi dalam

---

<sup>9</sup> Pasal 28 UUD 1945

<sup>10</sup> Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Cetakan Keenam PT. Citra Aditya Bakti, 2006, hlm.352

<sup>11</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UUD NRI Tahun 1945

<sup>12</sup> Sebagaimana yang disampaikan Abraham Lincoln bahwa: *Democracy is by far the most challenging form of government - both for politicians and for the people. The term democracy comes from the Greek language and means "rule by the (simple) people". The so-called "democracies" in classical antiquity (Athens and Rome) represent precursors of modern democracies. Like modern democracy, they were created as a reaction to a concentration and abuse of power by the rulers. Yet the theory of modern democracy was not formulated until the Age of Enlightenment (17<sup>th</sup> / 18<sup>th</sup> centuries),*

arti sebenarnya terkait dengan pemenuhan hak asasi manusia. Dengan demikian ia merupakan fitrah yang harus dikelola agar menghasilkan output yang baik. Demokrasi pada dasarnya memerlukan aturan main. Aturan main tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Demokrasi yang banyak dipraktekkan sekarang ini adalah demokrasi konstitusional dimana ciri khasnya adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi atau dalam peraturan perundangan lainnya. Demokrasi konstitusional ini sering juga disebut dengan demokrasi di bawah *rule of law*.<sup>13</sup> Bagi negara-negara yang menganut aliran hukum eropa kontinental, *rule of law* mensyaratkan bahwa negara harus berdasarkan hukum (*rechstaat*). Dalam perkembangannya, konsep negara hukum terbelah menjadi 2 (dua) aliran yaitu negara hukum formil dan negara hukum materil.<sup>14</sup> Berdasarkan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, konsep Negara Hukum Indonesia adalah negara hukum materil.<sup>15</sup> Negara berdasarkan aturan hukum, tidak hanya memiliki tanggung jawab menjaga ketertiban, tetapi lebih daripada itu adalah mencapai tujuan nasional, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh

---

*when philosophers defined the essential elements of democracy: separation of powers, basic civil rights / human rights, religious liberty and separation of church and state.* Lihat Definition of Democracy <http://www.democracy-building.info/definition-democracy.html>, diunduh 8 September 2020.

<sup>13</sup> Negara hukum adalah konsep baku yang selalu saja mengalami simplifikasi makna menjadi dalam Negara berlaku hukum. Padahal filosofi Negara hukum meliputi pengertian, ketika Negara melaksanakan kekuasaannya, maka Negara tunduk terhadap pengawasan hukum. Artinya, ketika hukum eksis terhadap Negara, maka kekuasaan Negara menjadi terkendali dan selanjutnya Negara yang diselenggarakan berdasarkan ketentuan hukum tertulis atau tidak tertulis (konvensi). Akan tetapi, jika pengawasan hukum atas kekuasaan Negara tidak memadai, pengertian substantif Negara hukum akan terperosok ke dalam kubangan lumpur Negara yang kuasa. Jika kondisi demikian berlangsung terus, maka Negara itu lebih tepat disebut sebagai Negara dengan nihilnya hukum. Dalam Negara seperti ini bila dipandang secara kasat mata memang terdapat seperangkat aturan hukum. Tetapi hukum itu tidak lebih dari sekedar perisai kekuasaan yang membuat kekuasaan steril dari hukum dan melahirkan Negara yang semata-mata dikendalikan oleh kekuasaan. Lihat, Ahmad Syahrizal, Peradilan Konstitusi; Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif, cet. I, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2006), hal 55.

<sup>14</sup> Negara hukum formil adalah negara hukum dalam arti sempit yaitu negara yang membatasi ruang geraknya dan bersifat pasif terhadap kepentingan rakyat negara. Negara tidak campur tangan secara banyak terhadap urusan dan kepentingan warga negara. Urusan ekonomi diserahkan pada warga dengan dalil *Laissez faire, laissez aler* yang berarti bahwa warga dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya sendiri maka dengan sendirinya perekonomian negara akan sehat. Negara hukum formil dikecam banyak pihak karena mengakibatkan kesenjangan ekonomi yang amat mencolok terutama setelah Perang Dunia Kedua. Gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga baik dalam bidang ekonomi dan sosial lambat laun berubah menjadi gagasan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Untuk itu pemerintah tidak boleh pasif atau berlaku seperti penjaga malam melainkan harus aktif melakukan upaya-upaya membangun kesejahteraan rakyat.

<sup>15</sup> Istilah Negara Hukum dipakai dengan resmi dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1).

tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Jaminan terhadap hak asasi manusia merupakan salah satu ciri dari negara hukum dengan Hak Asasi Manusia (HAM) karena HAM sebagai sebuah nilai universal.<sup>16</sup> Setiap manusia berhak atas pekerjaan, penghidupan yang layak, dihargai dan diperlakukan secara adil dalam kehidupannya, karena manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan memiliki Hak Asasi yang harus dihormati oleh siapa saja, sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pasal 28 D UUD NRI 1945 :

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta pengakuan yang sama di hadapan hukum;
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;<sup>17</sup>

Ketentuan Pasal 28D UUD Tahun 1945 tersebut berkesesuaian dengan tujuan negara hukum dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Relevansinya terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik, salah satunya adalah dengan membentuk suatu tatanan hukum yang mengatur mengenai aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagai negara hukum yang menempatkan semua tugas dan tanggung jawab negara dalam hukum positif (ketentuan peraturan perundang-undangan), ketentuan tentang kepegawaian telah diatur dan beberapa kali perubahan untuk menyesuaikan dengan tuntutan nasional dan tuntutan global yaitu 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

---

<sup>16</sup> Hak Asasi Manusia (HAM) pada hakikatnya merupakan refleksi dari eksistensi manusia. Melalui kesadaran universal lahiriah apresiasi positif terhadap nasib dan masa depan komunitas manusia. HAM adalah formasi keutuhan manusia menuju kehidupan yang beradab. Lihat kata pengantar Hafid Abbas dalam buku Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, Cet. 1 (Jakarta: Prenada Media, 2005), hal. xi.

<sup>17</sup> Lihat Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UUD NRI Tahun 1945.



Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 (selanjutnya cukup disebut UUASN) secara filosofis, sosiologis dan yuridis ternyata memiliki banyak persoalan yang justru menjauhkan negara dari tujuan negara hukum itu sendiri. UUASN ternyata tidak berpihak kepada cita-cita nasional yang tertuang di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang menjadi tujuan dari negara hukum itu sendiri.

UUASN telah melakukan perubahan mendasar dalam pengaturan tentang pegawai aparatur sipil negara yang selanjutnya disebut pegawai ASN. UU ASN membagi manajemen ASN ke dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).<sup>18</sup> Di dalam ketentuan umum UU ASN dijelaskan bahwa PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan,<sup>19</sup> sedangkan PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>20</sup> Dengan pembagian tersebut maka UU ASN tidak hanya mengenal pegawai pemerintah sebagai pegawai tetap, yaitu PNS, akan tetapi juga mulai memperkenalkan sebuah sistem kepegawaian baru berdasarkan perjanjian kerja waktu tertentu/kontrak, yaitu PPPK. Namun demikian, UU ASN sama sekali tidak menjelaskan alasan dan kriteria mengenai pembagian manajemen kepegawaian menjadi manajemen PNS dan PPPK. Seharusnya terdapat perbedaan berdasarkan sifat dan jenis pekerjaan. Jika dikaitkan dengan UU Ketenagakerjaan, Perjanjian kerja untuk waktu tertentu tidak dapat diadakan untuk pekerjaan yang bersifat tetap (bersifat sementara).<sup>21</sup>

Sifat kesementaraan tersebut diperjelas dengan adanya batas waktu bagi pegawai kontrak. UU Ketenagakerjaan dalam hal ini mengatur bahwa Perjanjian kerja waktu tertentu yang didasarkan atas jangka waktu tertentu dapat diadakan untuk paling lama 2 (dua) tahun dan hanya boleh diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun.<sup>22</sup> Dengan demikian, seseorang hanya dapat menjadi pegawai

---

<sup>18</sup> UUASN, Pasal 52

<sup>19</sup> UUASN, Pasal 1 angka 3

<sup>20</sup> UUASN, Pasal 1 angka 4.

<sup>21</sup> UU Ketenagakerjaan 2003, Pasal 59 ayat (2).

<sup>22</sup> UU Ketenagakerjaan 2003, Pasal 59 ayat (4).

kontrak untuk masa keseluruhan paling lama 3 (tiga) tahun. Batas waktu 3 (tiga) tahun inilah yang menjadi ukuran dari sifat kesementaraan sebuah pekerjaan, sehingga apabila sebuah pekerjaan dianggap tidak dapat diselesaikan dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun, maka pekerjaan itu menjadi bersifat tetap.

Karena UU ASN tidak memberikan jenis dan sifat pekerjaan bagi PPPK, bisa saja seseorang dengan status PPPK nantinya menjadi pegawai kontrak namun untuk pekerjaan yang sebenarnya bersifat tetap. Karena sama-sama dapat diterapkan untuk pekerjaan yang sifatnya tetap (tidak sementara), maka yang menentukan apakah seseorang akan menjadi pegawai PNS atau PPPK tergantung pada peruntungan mereka. Jika bernasib baik, ia dapat menjadi PNS, sedangkan jika bernasib buruk akan menjadi PPPK. Tentu saja hal demikian bukanlah sebuah sistem yang baik.

Dalam perspektif filosofis, perubahan sistem kepegawaian menjadi PNS dan PPPK, pada dasarnya telah melanggar beberapa asas penyelenggaraan ASN yang dianut oleh UUASN sendiri, yaitu asas keadilan hukum dan kepastian hukum, karena adanya perlakuan yang tidak adil terhadap PPPK dibandingkan dengan PNS.

Masalah lainnya, perubahan manajemen aparatur sipil negara juga telah mengakibatkan hilangnya status hukum bagi tenaga honorer/pegawai tidak tetap yang selama ini telah mengabdikan kepada pemerintah. Tidak ada satupun kebijakan yang memberikan perlindungan kepada tenaga honorer akibat perubahan manajemen tersebut yang seharusnya diatur di dalam ketentuan peralihan (*overgang bepalingen*).

Selain masalah ketidakadilan terhadap PPPK dan hilangnya status hukum bagi tenaga honorer/pegawai tidak tetap, hal lain yang perlu disoroti adalah ketentuan mengenai Komisi ASN (selanjutnya disingkat KASN). Menurut UUASN, Komisi ini adalah sebuah “lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik”.<sup>23</sup> KASN memiliki fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam Manajemen ASN.<sup>24</sup>

Tugas dan wewenang KASN dilaksanakan oleh 7 (tujuh) orang anggota, yang dibantu oleh kesekretariatan komisi.<sup>25</sup> Persoalannya dari ketentuan mengenai KASN ini terletak pada urgensinya. Penjelasan UUASN sama sekali tidak menjelaskan pentingnya pembentukan lembaga nonstruktural dibandingkan, misalnya, dengan

---

<sup>23</sup> UUASN, Pasal 1 ayat 19

<sup>24</sup> UUASN, Pasal 30.

<sup>25</sup> UUASN, Pasal 35-38

pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang pengawasan dan penjatuhan sanksi yang selama ini dijalankan oleh Kementerian yang bertugas di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara. Apabila tugas, fungsi, dan wewenang yang ada selama ini tidak berjalan secara baik, maka solusinya tidaklah serta merta dengan membangun lembaga baru, melainkan dapat pertama-tama dengan penguatan serta perbaikan kinerja, koordinasi, dan akuntabilitas dari Kementerian.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN) terdapat kontradiksi dengan asas efektif dan efisien yang mengamanatkan lahirnya sebuah lembaga baru yaitu Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sesuai Pasal 27 UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN menyebutkan bahwa KASN merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, Adapun problematik yang akan diajukan untuk mengeksplorasi fokus studi dalam penelitian ini adalah bagaimanakah perlindungan Hukum Tenaga Honorer dan PPPK setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, bagaimanakah bentuk konstruksi baru politik hukum undang-undang aparatur sipil negara yang berbasis nilai keadilan.

## II. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang akan di gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi.<sup>26</sup> Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum.

Pendekatan yang digunakan untuk mengkaji setiap permasalahan yaitu pendekatan undang-undang yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>27</sup> Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian hukum normatif memiliki kegunaan baik secara praktis maupun akademis. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi.<sup>28</sup> Kemudian peneliti

---

<sup>26</sup>Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Cetakan ke 11, Jakarta: Kencana, 2011, hlm.35

<sup>27</sup>*Ibid.*

<sup>28</sup>*Ibid.*

menggunakan pendekatan kasus (*Case Approach*) dilakukan dengan cara menelaah kasus – kasus terkait dengan isu yang sedang dihadapi, dan telah menjadi putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Sumber data yang dipergunakan terutama data sekunder baik berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier, ditunjang dengan data primer. Bahan hukum primer yang dipergunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494);
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen PNS (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6037);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264);
5. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2020 Tentang Jenis Jabatan Yang Dapat Diisi Oleh Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja;

Bahan hukum sekunder yang akan digunakan antara lain karya ilmiah, hasil penelitian dan literatur yang berkaitan dengan substansi penelitian; ditambah dengan bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang menunjang informasi bahan hukum primer dan sekunder, antara lain data dari surat kabar, jurnal, kamus, ensiklopedia<sup>29</sup>.

Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, dalam penelitian ini akan diperoleh baik dari perpustakaan maupun melalui internet. Untuk data sekunder dan informasi berupa angka tidak dilakukan uji dengan statistik karena angka-angka tersebut tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis melainkan sebagai data pendukung atau alat bantu dalam melakukan analisis kualitatif.<sup>30</sup> Instrumen analisis yang digunakan dalam penelitian adalah metode interpretasi hukum, antara lain melalui: interpretasi gramatikal, sejarah hukum, dan perundang-undangan, sistematis, sosiologis, teleologis,

---

<sup>29</sup>Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2008, hlm. 86.

<sup>30</sup>Lexy Y. Moleong, *Op.Cit.*

fungsional dan futuristik, untuk memperoleh kejelasan dan menemukan pemecahan atas masalah yang diteliti.

### III. PEMBAHASAN

#### A. Perlindungan Hukum Tenaga Honorer dan PPPK setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Perlindungan yang diberikan pemerintah kepada tenaga honorer menurut Undang - Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok - Pokok Kepegawaian belum menemui sebuah titik terang. Keberadaan honorer masih menimbulkan banyak problem karena pemerintah belum bisa memberikan jaminan kepada tenaga honorer untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil khususnya honorer kategori dua. Hal ini terjadi karena pemerintah khususnya pemerintah daerah masih banyak mengangkat tenaga honorer tanpa memperhitungkan jumlah yang dibutuhkan oleh instansi pemerintah, padahal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 pemerintah dilarang mengangkat tenaga honorer. Hal ini sebagai dampak dari penyelenggaraan yang dilakukan oleh pemerintah belum maksimal, sehingga masih terlihat banyaknya tenaga honorer yang statusnya tidak jelas.

Memang dalam penyelenggaraan yang dilakukan pemerintah banyak ditemukan norma konflik, antara satu peraturan yang lebih rendah dengan peraturan yang lebih, maupun konflik norma secara horisontal antara pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam Undang - Undang atau antara satu Undang - Undang dengan Undang - Undang yang lain. Untuk mengatasi masalah tersebut dibutuhkanlah suatu teori yang disebut *stufenbau Theorie*. Ajaran *Stufenbau Theorie* yang dikemukakan Hans Kelsen yang menganggap bahwa proses hukum digambarkan sebagai hierarki norma-norma. Validitas (kesalahan) dari setiap norma (terpisah dari norma dasar) bergantung pada norma yang lebih tinggi. Hans Kelsen mengungkapkan hukum mengatur pembentukannya sendiri karena satu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain. Norma hukum yang 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 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 hirarki. Undang - Undang yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan Undang - Undang yang lebih tinggi. Dalam menghadapi masalah hukum seperti ini maka diperlukan penyelesaian dengan menggunakan asas-asas *preverensi* yang meliputi:

- *Lex superior derogate legi inferiori* artinya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya mengenyampingkan berlakunya peraturan yang lebih rendah tingkatannya.
- *Lex specialis derogate legi generali* artinya peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan berlakunya peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.
- *Lex posteriori derogate legi priori* artinya peraturan perundang-undangan yang baru mengenyampingkan berlakunya peraturan perundang-undangan yang lama .

Dengan masih banyaknya pemerintah daerah yang mengangkat tenaga honorer padahal dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 pemerintah tidak boleh mengangkat tenaga honorer secara tidak langsung melanggar asas legalitas. Padahal dalam Negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum sesuai dengan asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang- undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Di dalam Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 itu sendiri hanya mengatur pembagian Aparatur Sipil Negara yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Hal ini menjadi polemik tersendiri bagi tenaga honorer yang nasibnya belum diangkat menjadi CPNS. Alih-alih menjadi Pegawai pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), tenaga honorer ini harus mengikuti seleksi untuk menjadi PPPK. PPPK itu sendiri berbeda dengan tenaga honorer sebab PPPK hanya sebagai pegawai kontrak dengan minimal kontrak satu tahun dan dapat diperpanjang kontrak kerjanya apabila kinerja dari PPPK itu sendiri baik. Hal ini bertolak belakang dengan undang-undang sebelumnya yang memberikan jalan bagi tenaga honorer untuk otomatis diangkat menjadi CPNS apabila telah cukup lama mengabdikan di sebuah instansi pemerintah.

Terkait untuk pengangkatan menjadi menjadi CPNS di dalam Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 itu sendiri mengatur bahwa PPPK tidak dapat diangkat menjadi CPNS secara otomatis dan harus mengikuti seleksi seperti para pelamar umum. Hal ini berbeda dengan ketentuan sebelumnya yang memberikan hak bagi tenaga honorer untuk otomatis diangkat menjadi CPNS dengan minimal masa kerja satu tahun. Namun tindakan pemerintah untuk menerapkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) harus menunggu adanya sebuah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Sebab pemberian jabatan untuk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) harus menunggu sebuah Peraturan Presiden seperti tertian dalam pasal 94 ayat 1 Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) Tjahjo Kumolo memastikan tidak ada lagi tenaga honorer di instansi pemerintah usai 2023. Kebijakan ini sesuai Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Dalam beleid itu, pegawai non-PNS di instansi pemerintah masih tetap melaksanakan tugas paling lama lima tahun saat peraturan tersebut berlaku atau 2023.<sup>31</sup> Hal ini semakin mengindikasikan bahwa pemerintah masih tidak serius dalam menangani permasalahan tenaga honorer. Padahal tenaga honorer memiliki peranan yang vital terutama di instansi pemerintah di daerah. Apalagi masih banyak tenaga honorer yang gajinya dibayar rendah oleh pemerintah padahal mereka sudah mengabdikan selama puluhan tahun dan tanpa adanya kejelasan untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Keluarnya Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 diharapkan mampu menjadi sebuah perubahan yang signifikan terutama di lingkungan kepegawaian, apalagi terkait pegawai tidak tetap. Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 keluar sebagai upaya untuk memberikan jaminan kepada pegawai tidak tetap agar hak-haknya terpenuhi seperti pemberian gaji yang adil dan rata, perlindungan yang layak sesuai dengan aturan ketenagakerjaan. Terkait untuk masalah gaji dan tunjangan, pemerintah setidaknya memberikan gaji minimal sesuai dengan UMK dari masing - masing daerah, sebab UMK merupakan nominal gaji yang paling minimum untuk diberikan kepada pekerja sesuai dengan kebutuhan hidup pekerja. Jika hal ini dilakukan pemerintah maka akan lebih menjamin hak- hak dari pegawai tidak tetap yang ada di instansi pemerintah di daerah dan lebih meningkatkan semangat kerja dari pegawai tidak tetap tersebut.

---

<sup>31</sup> Baca artikel CNN Indonesia <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20220118065512-532-747863/tjahjo-pastikan-tenaga-honorer-dihapus-2023>

## B. Bentuk Konstruksi Baru Politik Hukum Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Yang Berbasis Nilai Keadilan.

Hukum dan politik adalah berbicara bagaimana hukum bekerja dalam sebuah situasi politik tertentu. Dalam hal ini yang dimaksud adalah hukum sebagai perwujudan dari nilai-nilai yang berkembang dan nilai-nilai yang dimaksud adalah keadilan. Istilah Keadilan (*justice*) berdasarkan *Black's Law Dictionary* berasal dari bahasa latin yaitu *justitia*. *Justice* memiliki 3 (tiga) macam makna yang berbeda yaitu; (1) secara atributif berarti suatu kualitas yang adil atau fair (*sinonimnyajustness*), (2) sebagai tindakan berarti tindakan menjalankan hukum atau tindakan yang menentukan hak dan ganjaran atau hukuman (*sinonimnya judicature*), dan (3) orang, yaitu pejabat publik yang berhak menentukan persyaratan sebelum suatu perkara di bawa ke pengadilan (*sinonimnya judge, jurist, magistrate*).<sup>32</sup>

Perdebatan tentang keadilan telah melahirkan berbagai aliran pemikiran hukum dari sejarahnya. Dua titik ekstrim keadilan hukum adalah satu sisi keadilan dipahami sebagai sesuatu yang irasional, dan sisi lain dipahami secara rasional. Tentu saja banyak varian-varian yang berada diantara kedua titik ekstrim tersebut, namun setidaknya kedua titik ekstrim itulah yang sampai saat ini tetap berhadap-hadapan dalam suatu diskursus hukum terus menerus.<sup>33</sup> Keadilan sebagai sesuatu yang irrasional, pertama kali dikemukakan oleh Plato. Plato berpendapat bahwa keadilan adalah diluar kemampuan manusia biasa. Sumber ketidakadilan adalah adanya perubahan dalam masyarakat.

Pemikiran Plato ini kemudian dijungkir-balikkan oleh Aristoteles, sekaligus sebagai peletak dasar dasar rasionalitas dan empirisme terhadap teori keadilan. Pemikirannya tentang keadilan secara keseluruhan membahas mengenai aspek-aspek dasar hubungan antar manusia yang meliputi masalah-masalah hukum, keadilan, persamaan, solidaritas perkawanan, dan kebahagiaan. Analisis keterkaitan dengan hukum positif adalah perlunya bentuk konstruksi baru politik hukum Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, menurut Dworkin yang diperkuat oleh Sidharta bahwa pencantuman asas hukum di dalam di dalam sebuah peraturan perundang-undangan mengindikasikan bahwa asas hukum merupakan dasar, alasan, atau pertimbangan dari

<sup>32</sup> Ryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Deluxe Eight Edition* (Dallas: Thompson West, 1999), hlm. 1430

<sup>33</sup> W. Friedmann, *Teori dan Filasafat Hukum*, Susunan II, (*Legal Theory*), diterjemahkan oleh Muhamad Arifin, cetakan Kedua, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 1994.



perumusan kaidah di dalam hukum positif (penyusunan peraturan perundang-undangan). UUASN didalam pengaturannya juga mencantumkan beberapa asas yang dijadikan dasar penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara. Setidaknya terdapat 13 (tigabelas) asas hukum yang dijadikan dasar dalam penyusunan UUASN tersebut, yaitu:

1. Asas kepastian hukum, yaitu bahwa “dalam setiap penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN, mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan.”
2. Asas Profesionalitas, yaitu bahwa sistem kepegawaian menurut UUASN “mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”
3. Asas Proporsionalitas, yaitu bahwa UUASN “mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Pegawai ASN”.
4. Asas Keterpaduan, yaitu bahwa “pengelolaan Pegawai ASN didasarkan pada satu sistem pengelolaan yang terpadu secara nasional.”
5. Asas Delegasi, yaitu bahwa “sebagian kewenangan pengelolaan Pegawai ASN dapat didelegasikan pelaksanaannya kepada kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, dan pemerintah daerah.”
6. Asas Netralitas, yaitu bahwa “setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.”
7. Asas Akuntabilitas, yaitu bahwa “setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Pegawai ASN harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”
8. Asas Efektif dan Efisien, yaitu bahwa “dalam menyelenggarakan Manajemen ASN sesuai dengan target atau tujuan dengan tepat waktu sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan.”
9. Asas Keterbukaan, yaitu bahwa “dalam penyelenggaraan Manajemen ASN bersifat terbuka untuk publik.”
10. Asas Nondiskriminatif, yaitu bahwa dalam “penyelenggaraan Manajemen ASN, Komisi ASN tidak membedakan perlakuan berdasarkan jender, suku, agama, ras, dan golongan”.
11. Asas Persatuan dan Kesatuan, yaitu bahwa “Pegawai ASN sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

12. Asas Keadilan dan Kesetaraan, yaitu bahwa “pengaturan penyelenggaraan ASN harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan akan fungsi dan peran sebagai Pegawai ASN.”
13. Asas Kesejahteraan, yaitu bahwa “penyelenggaraan ASN diarahkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas hidup Pegawai ASN.

Penjelasan di atas memperlihatkan, jika menggunakan pendekatan Scholten,<sup>34</sup> UUASN telah mengadopsi asas hukum paling mendasar dan penting yaitu keadilan dan kesetaraan. Dalam kacamata Dworkin, asas kesetaraan/persamaan (*equality*) merupakan asas yang mengakui hak atas persamaan perlakuan (*equal treatment*) dan hak untuk diperlakukan setara (*treatment as equal*). Hak atas persamaan perlakuan menuntut adanya pembagian beban dan kesempatan yang sama bagi setiap orang. Hak untuk menerima persamaan perlakuan merupakan turunan dari hak untuk diperlakukan secara sama.<sup>35</sup> Hak untuk diperlakukan setara menuntut Pemerintah untuk memberikan penghormatan dan perhatian yang sama bagi setiap orang.<sup>36</sup>

Asas kesetaraan/persamaan tidak hanya berisi kewajiban untuk memberikan perlakuan kepada hal yang sama, tetapi juga untuk tidak memperlakukan secara sama hal yang memang berbeda.<sup>37</sup> Dalam makna inilah maka asas persamaan/kesetaraan diterapkan bersama-sama dengan keadilan. Meminjam istilah Rawls, keadilan tidak hanya hak yang sama bagi setiap orang, tetapi juga menuntut bahwa ketidaksamaan (*inequalities*) hanya dapat dijalankan apabila ketidaksamaan ini akan memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi mereka yang paling dirugikan, selain juga apabila didasarkan pada posisi yang terbuka bagi setiap orang berdasarkan kesempatan yang sama.<sup>38</sup>

#### 1. Ketidakadilan bagi PPPK

UUASN membagi manajemen ASN ke dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Di dalam ketentuan umum UUASN dijelaskan bahwa PNS adalah “warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara

<sup>34</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007,

<sup>35</sup> Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1978), hal. 227.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hal. 272-273

<sup>37</sup> S.E. Gottlieb, *Jurisprudence Cases and Materials: An Introduction to the Philosophy of Law and Its Application* (Newark, NJ: LexisNexis, 2006), hal. 648.

<sup>38</sup> John Rawls, *A Theory of Justice, revised ed.* (Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1999), hal. 266.

tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”, sedangkan PPPK adalah “warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”. Dengan pembagian tersebut maka UUASN tidak hanya mengenal pegawai pemerintah sebagai pegawai tetap, yaitu PNS, akan tetapi juga mulai memperkenalkan sebuah sistem kepegawaian baru berdasarkan perjanjian kerja waktu tertentu/kontrak, yaitu PPPK.

Namun demikian, UUASN sama sekali tidak menjelaskan alasan dan kriteria pembagian manajemen kepegawaian menjadi manajemen PNS dan PPPK. Dengan demikian, pembagian ini tidak didasarkan pada sifat dan jenis pekerjaan. Pembagian pegawai tetap dan kontrak menurut UUASN lebih buruk dan menyimpang dari pembagian pegawai tetap dan kontrak yang selama ini dikenal di dalam sistem ketenagakerjaan Indonesia, dalam hal ini sistem ketenagakerjaan menurut UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Ketidajelasan dasar pembagian manajemen kepegawaian ke dalam manajemen PNS dan PPPK, selanjutnya membawa implikasi pada munculnya perbedaan perlakuan atas pegawai yang berada di dalam sistem PPPK, yaitu:

- a. Sistem PPPK tidak mengenal batasan waktu kontrak. UUASN hanya menyatakan bahwa “Masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja.” Ketentuan ini menunjukkan bahwa seseorang dapat dijadikan pegawai kontrak pemerintah untuk seumur hidup! Hal ini secara jelas menunjukkan bahwa UUASN justru memfasilitasi adanya ketidakpastian kerja untuk pegawai pemerintah.
- b. Sistem PPPK tidak mengenal kenaikan pangkat, pengembangan karier, atau promosi. Hal ini berarti bahwa seseorang dapat seumur hidupnya dikontrak untuk pangkat dan pekerjaan yang sama. Karena pangkat dan pekerjaan ini pada akhirnya akan terkait dengan tunjangan dan gaji, maka orang tersebut dapat memperoleh tunjangan dan gaji yang sama (tanpa peningkatan) seumur hidupnya! Lebih dari itu, sebaik apa pun seorang pegawai PPPK bekerja, hal itu tidak akan mempengaruhi karier dan kenaikan pangkatnya, karena memang PPPK tidak berhak atas kenaikan pangkat, pengembangan karier, dan promosi. Dengan demikian, sistem merit yang merupakan tulang punggung pengelolaan ASN, tidak berlaku bagi pegawai PPPK.

- c. Terdapat jabatan tertentu, yaitu jabatan pimpinan tinggi, yang pada dasarnya hanya dapat diisi oleh PNS. Pegawai non-PNS, termasuk PPPK, hanya dapat mengisi jabatan tinggi tertentu dan setelah memperoleh persetujuan Preseiden. Dalam hal ini, UUASN menyatakan bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi utama, madya, dan pratama “dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS”. Dengan demikian, pada dasarnya jabatan ini hanya diperuntukkan bagi PNS. Pegawai Non-PNS hanya dapat mengisi jabatan tinggi utama dan madya tertentu saja, yang pensisiannya harus terlebih dahulu persetujuan Presiden, serta dilakukan secara terbuka dan kompetitif serta ditetapkan dalam Keputusan Presiden.
- d. Sistem PPPK tidak mengenal adanya jaminan pensiun. Apabila seorang PNS berhak atas jaminan pensiun dan hari tua, maka pegawai PPPK hanya berhak atas jaminan hari tua, yang itu pun diatur secara sumir dan tergantung dari sistem jaminan sosial nasional.

## 2. Ketidakadilan bagi Pegawai Non PNS yang sebelumnya bukan PPPK

UUASN membagi manajemen ASN ke dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Ketentuan ini adalah ketentuan baru yang sifatnya merubah ketentuan lama, yang seharusnya membutuhkan ketentuan peralihan (*overgangs bepalingen*). Perubahan manajemen ASN telah berakibat hukum terhadap status pegawai yang bukan berstatus PNS seperti tenaga honorer, pegawai tidak tetap, pegawai tetap non PNS dan tenaga kontrak yang telah bekerja dan mengabdikan di lingkungan pemerintahan maupun lembaga negara selama ini.<sup>39</sup> Akibat hukum itu seharusnya diatur di dalam

---

<sup>39</sup> Berdasarkan UU No. 43 Tahun 1999 selain Pegawai Negeri Sipil (sebelum dicabut dan diubah dengan UU ASN), pemerintah juga dapat mengangkat pegawai tidak tetap atau bukan Pegawai Negeri Sipil. Padmawati menyatakan bahwa: Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD. Tenaga honorer atau yang sejenis yang dimaksud, termasuk guru bantu, guru honorer, guru wiyata bhakti, pegawai honorer, pegawai kontrak, pegawai tidak tetap, dan lain-lain yang sejenis dengan itu yang bertugas di bawah naungan instansi pemerintah yang digaji dari APBN/APBD. Pegawai tidak tetap menurut UU No. 43 Tahun 1999 adalah 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. Pengertian Tenaga honorer dalam PP No.48 tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, Pasal 1 angka 1 menyatakan tenaga honorer adalah Seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Ketentuan Peralihan di dalam UU ASN. Sebab fungsi ketentuan peralihan adalah untuk mengatur tindakan-tindakan hukum untuk memberikan perlindungan dan kejelasan status hukum tenaga honorer agar hak-haknya tidak dirugikan sebagai akibat adanya aturan baru. Tidak diaturnya status tenaga honorer di dalam ketentuan peralihan berakibat terjadinya kekosongan hukum terhadap status tenaga honorer yang telah ada selama ini mengambang.

### 3. Efektifitas dan Efisiensi KASN

UUASN menyatakan bahwa penyelenggaraan ASN salah satunya didasarkan pada asas Efektif dan Efisien, yaitu penyelenggaraan Manajemen ASN dilakukan berdasarkan perencanaan untuk mencapai target atau tujuan tertentu secara tepat waktu. Oleh karena itu proses pengadaan, kenaikan pangkat, dan pengembangan karier harus didasarkan pada perencanaan, yang akan memperlihatkan evaluasi atas pengelolaan pegawai ASN yang ada dan kebutuhan pengelolaan pegawai ASN untuk periode jangka menengah dan panjang. Di dalam UUASN, masalah perencanaan diatur di dalam ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan kebutuhan. Namun sayangnya, UUASN tidak menetapkan batas waktu kapan kebutuhan tersebut paling lambat harus sudah disusun dan ditetapkan sejak undang-undang berlaku. Batas waktu ini sangatlah penting karena dalam rangka peningkatan efisiensi, Pemerintah perlu melakukan evaluasi atas kondisi pengelolaan ASN, yang pada akhirnya akan menentukan seberapa banyak kebutuhan pemerintah akan pegawai ASN. Seyogyanya, sebelum kebutuhan akan pegawai ASN ditetapkan, pemerintah perlu melakukan moratorium pengangkatan CPNS melalui pengangkatan secara reguler.

Selain masalah perencanaan dalam pengadaan pegawai ASN, hal lain yang perlu disoroti pula adalah ketentuan mengenai Komisi ASN (selanjutnya disingkat KASN). Menurut UUASN, Komisi ini adalah sebuah “lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik”. KASN memiliki fungsi untuk melakukan mengawasi terhadap pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam Manajemen ASN. Tugas dan wewenang KASN dilaksanakan oleh 7 (tujuh) orang anggota, yang dibantu oleh kesekretariatan komisi.

Persoalannya dari ketentuan mengenai KASN ini terletak pada urgensinya. Penjelasan UU ASN sama sekali tidak menjelaskan pentingnya pembentukan lembaga nonstruktural dibandingkan, misalnya, dengan pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang pengawasan dan penjatuhan sanksi yang selama ini dijalankan oleh Kementerian yang bertugas di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara. Apabila tugas, fungsi, dan wewenang yang ada selama ini tidak berjalan secara baik, maka solusinya tidaklah serta merta dengan membangun lembaga baru, melainkan dapat pertama-tama dengan penguatan serta perbaikan kinerja, koordinasi, dan akuntabilitas dari Kementerian. Mengingat semua ketentuan mengenai tugas, fungsi, dan wewenang KASN sebenarnya dapat dilaksanakan oleh Kementerian, maka keberadaan KASN perlu dihapuskan.

#### IV. KESIMPULAN

Perbedaan PNS dan PPPK yang tidak didasarkan pada sifat dan jenis pekerjaan telah melanggar asas keterpaduan yang mengamanatkan dibuatnya pengelolaan pegawai ASN yang terpadu secara nasional. Perbedaan PNS dan PPPK telah melahirkan perbedaan hak yang melanggar asas keadilan dan kesetaraan. Hak yang akan diperoleh oleh seorang pegawai PNS tidak bisa diperoleh oleh sejawatnya yang berstatus PPPK. Kesempatan dan hak tersebut adalah kesempatan dan hak untuk berkompetisi menjadi pejabat pimpinan tinggi, pengembangan karier, kenaikan pangkat, promosi, dan pensiun. Perbedaan status kepegawaian tersebut bukan karena sifat pekerjaannya tetapi semata-mata karena negara menginginkannya berbeda.

UU ASN melanggar asas kepastian hukum, terutama dalam kaitannya dengan kejelasan hubungan kerja antara pemerintah dengan pegawai PPPK. UU ASN telah membuka celah bagi pemerintah untuk mengangkat seseorang sebagai PPPK secara terus menerus, tanpa batas, tanpa ada kepastian hubungan kerja yang lebih pasti, yaitu menjadi pegawai tetap. Ketiadaan kepastian dan perlindungan menjadi pegawai tetap negara, termasuk bagi tenaga Tenaga Honorer, Pegawai Tidak Tetap, Pegawai Tetap Non-PNS, dan Tenaga Kontrak yang telah ada selama ini, serta tidak adanya kenaikan pangkat, pengembangan karier, promosi, dan pensiun bagi seorang pegawai PPPK merupakan pelanggaran terhadap asas kesejahteraan. Apabila terdapat pandangan bahwa tugas, fungsi, dan wewenang yang dalam pengawasan aparatur sipil negara selama ini dinilai tidak berjalan secara baik, solusinya tidaklah serta merta dengan membangun lembaga baru, melainkan dapat pertama-tama dengan penguatan serta perbaikan kinerja, koordinasi, dan

akuntabilitas dari Kementerian. Mengingat semua ketentuan mengenai tugas, fungsi, dan wewenang KASN sebenarnya dapat dilaksanakan oleh Kementerian, maka keberadaan KASN seyogyanya dihapuskan.

## V. SARAN

Dalam upaya memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi PPPK dan tenaga honorer, pegawai tidak tetap, Pegawai Tetap Non-PNS, dan Tenaga Kontrak yang selama ini telah mengabdikan kepada Pemerintah, diharapkan penyusunan dan pembahasan RUU tentang Perubahan UU ASN dapat segera dilaksanakan antara Pemerintah dan DPR.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ahmad Syahrizal, 2006, *Peradilan Konstitusi; Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, cet. I, Jakarta: PT. Pradnya Paramita.
- Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju.
- Hafid Abbas dalam buku Majda El Muhtaj, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, Cet. 1, Jakarta: Prenada Media.
- Haryanto, 1997, *Pemerintahan*, Jakarta: Rineka Cipta.
- John Rawls, 1999, *A Theory of Justice, revised ed.* Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- M. Mas'ud Said, 2009, *Birokasi di negara Birokratis : Makna, Masalah, dan Dekonstruksi Birokasi Indonesia*, Malang : UMM Press.
- Peter Mahmud Marzuki. 2011, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke 11, Jakarta: Kencana.
- Ryan A. Garner, 1999, *Black's Law Dictionary, Deluxe Eight Edition*, Dallas: Thompson West.
- Ronald Dworkin, 1978, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- S.E. Gottlieb, 2006, *Jurisprudence Cases and Materials: An Introduction to the Philosophy of Law and Its Application* Newark, NJ: LexisNexis.
- Sri Hartini dan Setiajeng Kadarsih, 2006, *Diktat Hukum Kepegawaian*, Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Sudirman.
- Sadjijono, 2011, *Bab-Bab Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Presindo.

Sajipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Bandung: Cetakan Keenam PT. Citra Aditya Bakti.

Sudikno Mertokusumo, 2007, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.

W. Friedmann, 1994, *Teori dan Filasafat Hukum*; Susunan II, (*Legal Theory*), diterjemahkan oleh Muhamad Arifin, cetakan Kedua, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada.

### **Jurnal / Internet**

Riris Katharina, *Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara*, Spirit Publik Volume 13, Nomor 2, Oktober 2018.

Hani Adhani, *MK Tutup Hak Konstitusional Pegawai Honorer*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5ed76c6c865a3/mk-tutup-hak-konstitusional-pegawai-honorer-oleh--hani-adhani/>, [08/09/2020]

Baca artikel CNN Indonesia

<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20220118065512-532-747863/tjahjo-pastikan-tenaga-honorer-dihapus-2023>

### **Peraturan Perundang-Undangan.**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UUD NRI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.