

**TESIS**

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEGAWAI PEMERINTAH  
NON PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN HALMAHERA TIMUR**

***LEGAL PROTECTION FOR NON CIVIL SERVANTS  
IN EAST HALMAHERA REGENCY***

Disusun dan diajukan oleh:

**AMINA SUKMAYANTI  
B012191021**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**HALAMAN JUDUL**

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEGAWAI PEMERINTAH  
NON PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN HALMAHERA TIMUR**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum**

**Disusun dan Diajukan Oleh:**

**AMINA SUKMAYANTI**

NIM B012191021

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2021**

**TESIS**

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEGAWAI PEMERINTAH  
NON PEGAWAI NEGERI SIPII DI KABUPATEN HALMAHERA TIMUR**

Disusun dan diajukan oleh

**AMINA SUKMAYANTI**

Nomor Pokok B012191021

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 19 Juli 2021  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama



**Dr. Oky Deviany, S.H., MH.**  
NIP. 19650906 199002 2 001

Pembimbing Pendamping



**Dr. Ratnawati, SH., MH.**  
NIP. 19690404 199802 2 002

Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum



**Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.**  
NIP. 19700708 199412 1 001

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin



**Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum.**  
NIP. 19671231 1991032 002

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : AMINA SUKMAYANTI  
Nim : B012191021  
Program Study : Ilmu Hukum/Keperdataan  
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul **PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEGAWAI PEMERINTAH NON PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN HALMAHERA TIMUR**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain, bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan saya tersebut.

Makassar, Juli 2021

Yang membuat pernyataan

A handwritten signature in black ink is written over a yellow 1000 Rupiah meter stamp. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text 'METERAL TEMPEL' and '1000'. The signature is stylized and includes a small arrow pointing to the right.

**AMINA SUKMAYANTI**  
**NIM: B012191021**

## UCAPAN TERIMA KASIH

*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Alhamdulillah, Wasyukurillah, Lahawla Walaquwata Illahbillah. Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam yang senantiasa memberikan hidayah, rahmat, dan karunia-Nya kepada seluruh umat manusia sehingga dalam setiap waktu kita diberikan kesempatan untuk bersyukur dan mengingat kebesaran-Nya.

Sholawat yang disertai salam tidak lupa kita kirimkan kepada junjungan Nabiullah Muhammad SAW beserta para sahabat-sahabatnya, yang telah membawa kita dari alam kegelapan ke alam yang penuh dengan cahaya, Sehingga penulis senantiasa diberikan kesabaran, dan kemudahan, dalam menyelesaikan Tesis yang berjudul: **PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEGAWAI PEMERINTAH NON PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN HALMAHERA TIMUR**

Tesis ini diajukan sebagai tugas akhir dalam rangka penyelesaian studi Magister pada program studi Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sangat dalam kepada beberapa sosok yang telah menemani dan mendampingi usaha penulis, sehingga penulis mampu menyelesaikan Tesis ini. Terutama kepada kedua orang tua penulis, Ayahanda (Almarhum) H. Ali Dewang dan Ibunda Hj. Indo Ati yang telah mengandung, melahirkan, mendidik, membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang dan kesabarannya, Kepada Ibunda tercinta

yang telah memberikan motivasi dan dukungan penuh kepada penulis. Tidak lupa pula seluruh keluarga, rekan dan para sahabat penulis yang senantiasa membantu, membimbing, serta memberikan arahan kepada penulis, sehingga penulis sampai kepada penghujung proses Pendidikan Magister pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2021.

Terima kasih yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada Ibu Dr. Oky Deviany, S.H., M.H. selaku pembimbing utama dan Ibu Dr. Ratnawati, S.H.,M.H. selaku pembimbing pendamping yang telah sabar memberikan bimbingan, petunjuk, dan bantuan dari awal penulisan hingga selesainya Tesis ini. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada tim penilai ujian Tesis penulis yaitu Ibu Dr. Marwah, SH., M.H., Ibu Dr. Auliah Rivai, S.H., MH., dan Ibu Dr. Wiwie Heryani, S.H., M.H.

Melalui kesempatan ini, tidak lupa pula penulis juga haturkan rasa hormat dan ucapan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya;
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi, Dr. Syamsuddin Muchtar, SH., MH. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, dan Dr. Hasrul, SH., MH. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kerja sama.

3. Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Seluruh staf pegawai akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu melayani urusan administrasi dan bantuan lainnya selama melaksanakan kuliah di Universitas Hasanuddin;
5. Seluruh teman-teman seperjuangan Program Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin angkatan 2019, terkhusus kelas Magister Hukum A dan kelas Perdata terima kasih atas persaudaraan dan solidaritas tanpa batas.

Penulis menyadari bahwa tidak ada karya tulis yang sempurna, begitu juga dengan Tesis ini, memiliki banyak kekurangan sehingga membutuhkan kritik, saran dan masukan yang sifatnya membangun guna perbaikan tulisan dari Tesis ini. Akhir kata, penulis berharap Tesis ini dapat bermanfaat dan menjadi bahan hukum yang memberikan referensi terkait topik penelitian yang dibahas. Semoga kebaikan senantiasa menyertai kita semua.

*Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Makassar, Juli 2021

Penulis  
**AMINA SUMAYANTI**

## ABSTRAK

**AMINA SUKMAYANTI (B012191021)** dengan Judul “**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEGAWAI PEMERINTAH NON PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN HALMAHERA TIMUR**”. (Dibimbing oleh Oky Deviany dan Ratnawati).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perlindungan hukum terhadap pegawai pemerintah non pegawai negeri sipil di Kabupaten Halmahera Timur, fokus kajian penelitian ini untuk mengetahui kedudukan pegawai non pegawai negeri sipil setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan untuk mengetahui perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap pegawai non pegawai negeri sipil.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris yang diambil dari perilaku manusia yang didapat dari wawancara langsung. Penelitian dilakukan di Kabupaten Halmahera Timur. Analisis data adalah kualitatif dengan menganalisa data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti kemudian dipilih berdasarkan fikiran yang logis, hasil yang diperoleh dipaparkan secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan pegawai pemerintah non pegawai negeri sipil di Kabupaten Halmahera Timur adalah sebagai Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) daerah yang tidak bisa diangkat sebagai calon pegawai negeri sipil. Perlindungan hukum terhadap pegawai non pegawai negeri sipil di Kabupaten Halmahera Timur belum memiliki payung hukum, baik itu peraturan daerah maupun peraturan bupati. Pembayaran gaji acuannya jelas yakni dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Untuk kepastian hukumnya apabila pemerintah daerah melakukan rekrutmen PPPK secara nasional dan dinyatakan lulus seleksi sebagai PPPK sehingga kedudukannya adalah sebagai ASN seperti yang disebutkan dalam UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

**Kata Kunci:** *Perlindungan Hukum, Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil*

## ABSTRACT

**AMINA SUKMAYANTI (B012191021) with the title "LEGAL PROTECTION FOR NON CIVIL SERVANTS IN EAST HALMAHERA REGENCY". (Supervised by Oky Deviany and Ratnawati).**

This study aims to analyze the legal protection of non-civil servant government employees in East Halmahera Regency government agencies, the focus of this research is to determine the position of non-civil servants after the enactment of Law Number 5 of 2014 concerning State Civil Servants and to determine protection. laws given by the local government to non-civil servants.

The research method used is empirical legal research through a statutory approach and legal theory. The research was conducted in East Halmahera Regency. Data analysis is qualitative by analyzing data related to the problem under study and then selected based on logical thinking, the results obtained are described descriptively.

The results showed that the position of non civil servant government employees in East Halmahera Regency is as a government employee with a regional work agreement (PPPK) who cannot be appointed as a civil servant candidate. Legal protection for non-civil servants in East Halmahera Regency does not yet have a legal umbrella, both regional regulations and regent regulations. The reference salary payment is clear, that is, it is borne by the Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD). For legal certainty, if the local government recruits PPPK nationally and is declared to have passed the selection as PPPK so that its position is as ASN as stated in Law Number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus.

**Keywords:** Legal Protection, Civil Servant Non Servant

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI .....	x
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	11
E. Orisinalitas Penelitian .....	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	15
A. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Hukum .....	15
1. Pengertian dan tujuan perlindungan hukum .....	15
2. Perlindungan hukum dalam bidang publik .....	22
3. Perlindungan hukum dalam bidang perdata .....	24
B. Tinjauan Umum tentang Aparatur Sipil Negara.....	25
1. Pengertian dan kelembagaan aparatur sipil Negara .....	25
2. Jenis aparatur sipil negara .....	28
3. Hak dan kewajiban aparatur sipil Negara .....	29
C. Tinjauan Umum tentang Tenaga Honorer.....	30
1. Pengertian dan pengaturan tenaga honorer .....	30
2. Kedudukan dan klasifikasi tenaga honorer .....	32
D. Tinjauan Umum tentang Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil ....	34
1. Pengertian dan macam-macam pegawai non pegawai negeri sipil .....	34
2. Kebijakan pemerintah terhadap pegawai non pegawai negeri sipil .....	37
3. Pengertian pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) .....	39

E. Landasan Teori.....	42
F. Kerangka Pikir .....	44
G. Definisi Operasional.....	45
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>47</b>
A. Tipe Penelitian .....	47
B. Lokasi Penelitian.....	47
C. Populasi dan Sample.....	48
D. Jenis dan Sumber Data .....	49
E. Teknik Pengumpulan Data .....	49
F. Analisis Data.....	51
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>52</b>
A. Kedudukan Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Halmahera Timur Setelah berlakunya UU ASN .....	52
1. Hak-hak yang diperoleh pegawai non pegawai negeri sipil Sebelum berlakunya UU ASN.....	52
2. Hak-hak yang diperoleh pegawai non pegawai negeri sipil Setelah berlakunya UU ASN.....	54
3. Kendala dalam pelaksanaan hak-hak pegawai pemerintah Non pegawai negeri sipil di Kabupaten Halmahera Timur ...	59
4. Kedudukan pegawai pemerintah non pegawai negeri sipil Di Kabupaten Halmahera Timur.....	60
B. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Timur Terhadap Tenaga Honoror Setelah Berlakunya UU ASN.....	65
C. Mekanisme Dan Syarat Pengangkatan PPPK .....	70
D. Perlindungan Hukum Terhadap Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Halmahera Timur.....	72
1. Perlindungan hukum preventif .....	73
2. Perlindungan hukum represif .....	79
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>84</b>
A. Kesimpulan .....	84
B. Saran .....	85
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>87</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat tujuan nasional bangsa Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Idealitas sistem hukum nasional pada dasarnya adalah dalam rangka mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran masyarakat<sup>1</sup> di mana hal tersebut merupakan upaya pemerintah dalam pembangunan nasional dibidang kesejahteraan rakyat dan diwujudkan dengan meningkatkan kualitas manusia Indonesia yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia serta menguasai ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni dalam mewujudkan masyarakat yang maju, adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di samping tujuan nasional Bangsa Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia juga telah mengakui dan mengatur mengenai hak dan kewajiban terhadap tiap-tiap warga negara, di

---

<sup>1</sup> Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, Dasar-dasar politik Hukum, Depok: Rajawali Pers, 2018, Hal. 82

antara hak yang dimiliki warga negara adalah pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang diantaranya adalah hak dalam hal untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen pada Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan bahwa “tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pasal 28A “setiap orang berhak untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya”. Terkait dengan pekerjaan dan penghidupan yang layak, pekerjaan mempunyai makna yang sangat penting dalam kehidupan manusia sehingga setiap orang membutuhkan pekerjaan.

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

Dalam mewujudkan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi tiap tiap warga Negara dalam upaya untuk mensejahterakan kehidupannya, maka negara wajib membentuk instrumen hukum berupa peraturan perundang-undangan yang berfungsi untuk

melindungi hak hak warga Negara atas pekerjaannya sebagai suatu jaminan kepastian dari kedudukan atau status dan perlindungan hukumnya. Instrumen hukum berupa peraturan perundang-undangan perlu diciptakan guna melindungi dan memberikan kepastian kedudukan tiap warga negara atas pekerjaan yang dijalannya. Baik yang bekerja di instansi swasta maupun di instansi pemerintahan.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pemerintah adalah sebagai pihak eksekutif yang berfungsi sebagai roda yang menjalankan pemerintahan. Apalagi dengan berlakunya otonomi daerah maka pemerintah daerah secara langsung memberikan sumbangsih yang besar dalam menjalankan roda pemerintahan. Di dalam perkembangan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk bekerja semakin giat guna meningkatkan kinerja dari pemerintah daerah itu sendiri. Hal ini tidak lain dilakukan sebagai upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di setiap daerah dapat terakomodir dengan baik.<sup>2</sup> Otonomi daerah juga memberikan peran penting kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan rumah tangga pemerintahan sendiri sehingga aspirasi dari masyarakat dapat diterima langsung dan dilaksanakan secara langsung.

Salah satu asas dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah asas desentralisasi, yang merupakan pelimpahan kekuasaan dan

---

<sup>2</sup> M. Busrizalti, Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 71.

kewenangan dari pusat kepada daerah di mana kewenangan yang bersifat otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi dengan tujuan mewujudkan pemerintahan yang demokratis, yaitu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada orang lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus dan diatur sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.<sup>3</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat kabupaten, bupati diberi wewenang baik secara terikat maupun wewenang bebas untuk mengambil keputusan-keputusan untuk melakukan pelayanan publik, wewenang terikat artinya segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan aturan dasar, sedangkan wewenang bebas artinya pemerintah secara bebas menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan karena aturan dasarnya memberi kebebasan kepada

---

<sup>3</sup> Titik Triwulan, Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia, Prestasi pustaka, Jakarta, 2010, hlm. 122.

penerima wewenang.<sup>4</sup> Wewenang pemerintah tersebut adalah penyelenggaraan pembangunan disegala aspek termasuk di dalamnya adalah pengajuan pengangkatan pegawai negeri sipil dan pengangkatan tenaga honorer di daerah.

Pengangkatan tenaga honorer dalam perkembangannya bertujuan untuk membantu kinerja pegawai negeri sipil yang sudah kewalahan dalam menjalankan fungsi dari pemerintah daerah yang salah satunya adalah dalam hal pelayanan publik yang merupakan fungsi dari pemerintah daerah itu sendiri. Tenaga honorer memegang peranan penting demi terselenggaranya pelayanan publik yang maksimal bagi masyarakat, sebab pelayanan publik sangat berhubungan langsung dengan masyarakat itu sendiri sehingga proses pelayanan publik harus bisa memuaskan masyarakat itu sendiri.

Alasan diberlakukannya tenaga honorer itu sendiri karena banyaknya instansi pemerintah yang membutuhkan tambahan pegawai sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik terutama di daerah-daerah dalam jumlah yang kadang-kadang besar. Hal ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3) yang menyatakan :“Disamping pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat(1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap”. Pegawai tidak tetap inilah yang dapat dikategorikan sebagai

---

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

tenaga honorer. Tenaga honorer menurut PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan :

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

Kabupaten Halmahera Timur merupakan salah satu penyelenggara pemerintahan daerah berdasar otonomi daerah dalam struktur dan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan negara hukum, yaitu segala tindakan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam rangka kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Halmahera Timur maka diperlukan pegawai untuk melaksanakan tugas pelayanan kepada seluruh warga masyarakat kabupaten Halmahera Timur yang terdiri dari dua unsur, yaitu PNS dan non PNS. atau biasa disebut sebagai tenaga honorer. Kedudukan mereka sebagai tenaga honorer sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut ASN). Setelah Undang-Undang ASN berlaku tenaga honorer yang bekerja dilingkungan Pemerintahan Kabupaten Kabupaten Halmahera Timur biasa disebut sebagai PPPK (pegawai pemerintah

dengan perjanjian Kerja). Seluruh tenaga honorer yang sudah mengabdikan diri di Kabupaten Halmahera Timur dari Tahun 2005 dialihkan statusnya menjadi tenaga PPPK daerah (pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja) sejak berlakunya Undang-Undang ASN. Kebutuhan sumber daya manusia di Kabupaten Halmahera Timur guna melancarkan pelayanan publik, terdapat penambahan tenaga PPPK yang perekrutan tanpa melalui mekanisme, dan aturan hukum.

Kabupaten Halmahera Timur yang dibentuk pada tanggal 31 Mei Tahun 2003 berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Kepulauan Sula, Kabupaten Halmahera Timur, dan Kota Tidore Kepulauan di Provinsi Maluku Utara, telah memasuki usia 17 Tahun (tujuh belas tahun) usia yang cukup matang untuk membuat suatu peraturan daerah ataupun peraturan bupati yang mengatur tentang pegawai Non Pegawai Negeri Sipil atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Namun, sampai saat ini peraturan tersebut belum ada. Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Aparatur jumlah pegawai non pegawai negeri sipil di Kabupaten Halmahera Timur sampai dengan tahun 2020 ada 1473 orang yang tersebar di Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Halmahera Timur. Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil tersebut adalah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dimana perjanjian kerja

mereka berlaku selama 1 (satu) tahun yang bisa diperpanjang setiap akhir tahun atau paling lambat minggu pertama di bulan Januari. Sesuai dengan kebutuhan daerah dan kesepakatan pemangku jabatan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyebabkan kedudukan dan perlindungan hukum bagi tenaga honorer mengalami perubahan, sebab dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN tersebut istilah baru yang digunakan sebagai sebutan pegawai non PNS yang ada yaitu Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) bukan Pegawai Tidak Tetap/Tenaga Honorer seperti yang diatur pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang dapat diangkat menjadi CPNS tanpa tes, sedangkan PPPK tidak memiliki hak untuk bisa diangkat menjadi CPNS tanpa tes.

Kedudukan dan perlindungan hukum bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja di Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Halmahera Timur bukanlah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) seperti yang dijelaskan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu:

Pegawai ASN terdiri atas:

- a. PNS; dan
- b. PPPK.

PNS merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu diangkat sebagai pegawai ASN dan sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional. Pengertian ini tidak jauh berbeda dengan pengertian sebagaimana yang terdapat dalam undang-undang sebelumnya. Sedangkan PPPK atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyebabkan kedudukan dan perlindungan hukum bagi para tenaga honorer di Kabupaten Halmahera Timur untuk mendapatkan masa depan yang lebih baik atau untuk bisa diangkat menjadi CPNS oleh pemerintah pusat menjadi tidak mempunyai suatu kepastian. Jumlah Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Halmahera Timur berdasarkan sumber dari Badan Kepegawain dan Pengembangan Sumber Daya Aparatur Kabupaten Halmahera Timur pada tahun 2018 tercatat 1.393

orang, pada tahun 2019 tercatat 1.485 orang, dan pada tahun 2020 tercatat 1.473 orang.

Dengan berlakunya Undang-Undang ASN keberadaan tenaga honorer kemudian dihapus. Istilah tenaga honorer tidak ada dalam Undang-Undang ASN dan diganti dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), akan tetapi tenaga honorer tidak bisa menjadi pegawai dengan menggunakan perjanjian kerja ini karena, untuk menjadi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja harus melalui tahapan seleksi dan tes sehingga pemerintah daerah tidak bisa asal menerima dan menjaring pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dan harus sesuai dengan kebutuhan karena Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Undang-Undang ASN mempunyai hak yang sama dengan PNS yaitu berupa jaminan kesehatan dan lain-lain sesuai dengan aturan ketenagakerjaan. Dari hasil uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang pegawai non pegawai negeri sipil yang bekerja di Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Halmahera Timur setelah berlakunya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kedudukan pegawai pemerintah non pegawai negeri sipil di Kabupaten Halmahera Timur setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?

2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pegawai pemerintah non pegawai negeri sipil di pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Timur?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisa kedudukan pegawai pemerintah non pegawai negeri sipil di Kabupaten Halmahera Timur setelah berlakunya UU ASN.
2. Untuk menganalisa bagaimana perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah terhadap pegawai pemerintah non pegawai negeri sipil di pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Timur

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis;
  - a. untuk menambah dan memperluas ilmu pengetahuan serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkannya kedalam bentuk tulisan.
  - b. mengembangkan penalaran dan khazanah ilmu hukum membentuk pola fikir yang dinamis.
  - c. memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan ilmu pengetahuan ilmu hukum.
2. Secara akademis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan landasan teori hukum yang kuat terhadap kedudukan pegawai

Non Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Halmahera Timur dalam sistem Kepegawaian di Indonesia.

3. Secara praktis;
  - a. penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan pertimbangan hukum untuk pemerintah daerah dalam perlindungan hukum bagi Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil yang ada di Kabupaten Halmahera Timur.
  - b. Memberikan manfaat serta kontribusi bagi setiap individu, masyarakat, praktisi, Aparatur Sipil Negara disetiap organisasi perangkat daerah maupun bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah pengetahuan dibidang hukum.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Dalam penulisan tesis ini penulis membandingkan dengan tesis sebelumnya yang mempunyai kemiripan yakni:

1. Al Muhajirin, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Konsentrasi Hukum Kesehatan, Program Pasca Sarjana Universitas Katolik Soegijapranata Semarang 2018, Tesis dengan judul Perlindungan hukum bagi perawat non pegawai negeri sipil di Puskesmas pada kecamatan langgudu, Kabupaten Bima, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 38 tahun 2014 tentang keperawatan. Tesis ini lebih spesifik membahas tentang tenaga perawat yang

statusnya sebagai pegawai non pegawai negeri sipil yang bekerja di Puskesmas pada Kecamatan Langgudu, Kabupaten Bima Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 38 tahun 2014 tentang Keperawatan.

2. AlamSyah, Pogram Pascasarjana, Universitas Indonesia. Tesis dengan judul Perlindungan hukum terhadap pegawai non pegawai negeri sipil pada Badan layanan umum daerah (BLUD) Studi kasus di RSUD pasar Rebo Jakarta. Tesis ini membahas tentang kedudukan pegawai non pegawai negeri sipil pada Badan Layanan Umum (BLU) berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang nomor 43 tahun 1999. Tesis ini juga membahas tentang perlindungan hukum yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta terhadap pegawai non Pegawai Negeri Sipil di Badan layanan Umum Daerah (BLUD) Provinsi DKI Jakarta khususnya pada RSUD Pasar Rebo, Jakarta.

Dari beberapa penelitian diatas terdapat perbedaan dengan penelitian ini yakni kajian penelitian ini mendeskripsikan secara mendalam bagaimana kedudukan pegawai pemerintah non pegawai negeri sipil di Kabupaten Halmahera Timur yang mempengaruhi pelaksanaan hak-hak

dan bagaimana bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap pegawai non pegawai negeri sipil setelah berlakunya Undang-Undang ASN.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum tentang Perlindungan Hukum**

##### **1. Pengertian dan tujuan perlindungan hukum**

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>5</sup> atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.

Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan<sup>6</sup>. atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya.

Perlindungan hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia

---

<sup>5</sup>Satjipto Rahardjo, Ilmu hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, Cetakan ke-VIII 2014). hal. 53-54

<sup>6</sup>Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 1-2.

sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum. Menurut CST. Kansil hukum itu bertujuan menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat dan hukum itu harus pula bersendikan pada keadilan, yaitu asas-asas keadilan dari masyarakat itu.<sup>7</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon<sup>8</sup> bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu:

1. Sarana Perlindungan Hukum Preventif;

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

---

<sup>7</sup>C.S.T Kansil, pengantar ilmu hukum dan tata hukum Indonesia, penerbit balai pustaka Jakarta 1986, hal 40-41

<sup>8</sup>Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, penerbit Bina Ilmu 1987, Surabaya. Hal 3-5

## 2. Sarana Perlindungan Hukum Represif;

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.<sup>9</sup> Jadi Perlindungan hukum preventif yaitu perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan

---

<sup>9</sup> Ibid.

rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban. Sedangkan Perlindungan hukum represif yaitu merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat tentunya untuk menciptakan rasa keadilan, Keadilan dibentuk oleh pemikiran yang benar, dilakukan secara adil dan jujur serta bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan. Rasa keadilan dan hukum harus ditegakkan berdasarkan hukum positif untuk menegakkan keadilan dalam hukum sesuai dengan realitas masyarakat yang menghendaki tercapainya masyarakat yang aman dan damai. Keadilan harus dibangun sesuai dengan cita hukum (Rechtidee) dalam negara hukum (Rechtsstaat), bukan negara kekuasaan (Machtsstaat).

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, penegakkan hukum merupakan suatu proses berlangsungnya perwujudan konsep-konsep yang abstrak menjadi kenyataan. Proses penegakan hukum dalam kenyataannya memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri<sup>10</sup>.

Penegakan hukum dan keadilan harus menggunakan jalur pemikiran yang tepat dengan alat bukti dan barang bukti untuk

---

<sup>10</sup> Ishaq, Dasar-Dasar Ilmu Hukum, Jakarta, Sinar Grafika, 2018, hlm. 297

merealisasikan keadilan hukum dan isi hukum harus ditentukan oleh keyakinan etis, adil tidaknya suatu perkara. Persoalan hukum menjadi nyata jika para perangkat hukum melaksanakan dengan baik serta memenuhi, menepati aturan yang telah dibakukan sehingga tidak terjadi penyelewengan aturan dan hukum yang telah dilakukan secara sistematis, artinya menggunakan kodifikasi dan unifikasi hukum demi terwujudnya kepastian hukum dan keadilan hukum.

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan secara profesional. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung normal, damai, dan tertib. Hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan melalui penegakkan hukum. Penegakkan hukum menghendaki kepastian hukum, kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tertib, aman dan damai. Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan penegakkan hukum.

Hukum adalah untuk manusia maka pelaksanaan hukum harus memberi manfaat, kegunaan bagi masyarakat jangan sampai hukum dilaksanakan menimbulkan keresahan di dalam masyarakat. Masyarakat yang mendapatkan perlakuan yang baik dan benar akan mewujudkan keadaan yang tenteram dan sejahtera. Hukum dapat

melindungi hak dan kewajiban setiap individu dalam kenyataan yang senyatanya, dengan perlindungan hukum yang kokoh akan terwujud tujuan hukum secara umum: ketertiban, keamanan, ketenteraman, kesejahteraan, kedamaian, kebenaran, dan keadilan. Aturan hukum baik berupa undang-undang maupun hukum tidak tertulis, dengan demikian, berisi aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam hidup bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama maupun dalam hubungannya dengan masyarakat.

Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. Dengan demikian, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan dua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.

Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim

antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnya untuk kasus serupa yang telah diputuskan.<sup>11</sup>

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragua-raguan (multi tafsir) dan logis dalam arti ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma.

Peran pemerintah dan pengadilan dalam menjaga kepastian hukum sangat penting. Pemerintah tidak boleh menerbitkan aturan pelaksanaan yang tidak diatur oleh undang-undang atau bertentangan dengan undang-undang. Apabila hal itu terjadi, pengadilan harus menyatakan bahwa peraturan demikian batal demi hukum, artinya dianggap tidak pernah ada sehingga akibat yang terjadi karena adanya peraturan itu harus dipulihkan seperti sediakala. Akan tetapi, apabila pemerintah tetap tidak mau mencabut aturan yang telah dinyatakan batal itu, hal itu akan berubah menjadi masalah politik antara pemerintah dan pembentuk undang-undang.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa perlindungan hukum adalah segala bentuk upaya pengayoman terhadap harkat dan martabat manusia serta pengakuan terhadap hak

---

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki. Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta. Kencana. 2008. hlm. 137

asasi manusia di bidang hukum. Perlindungan hukum adalah perbuatan untuk melindungi setiap orang atas perbuatan yang melanggar hukum, atau melanggar hak orang lain, yang dilakukan oleh pemerintah melalui aparaturnya dengan menggunakan cara-cara tertentu berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai upaya pemenuhan hak bagi setiap warga negara, termasuk atas perbuatan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penguasa (aparaturnya sendiri). Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia bersumber pada Pancasila dan konsep Negara Hukum, kedua sumber tersebut mengutamakan pengakuan serta penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia.

## **2. Perlindungan hukum dalam bidang publik**

Keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah dalam melaksanakan roda pemerintahan yang sifatnya sepihak biasanya menimbulkan akibat hukum. Keputusan dan ketetapan hukum pemerintah yang sifatnya sepihak dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga Negara, oleh karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga Negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Perlindungan hukum terhadap warga Negara diberikan bila sikap tindak pemerintah menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlindungan terhadap pemerintah itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik menurut hukum

tertulis maupun tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik)<sup>12</sup>.

Pada hakikatnya setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari hukum, hampir seluruh hubungan hukum harus mendapat perlindungan dari hukum. Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum<sup>13</sup>. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Menurut Fitzgerald, teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan dilain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.

---

<sup>12</sup>Sjachran, Perlindungan hukum atas tindak Sikat Tindak Adminstrasi Negara, Bandung: Alumni, 1992, hal.7-8.

<sup>13</sup>Achmad Ali, Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence), Vol. 1 Pemahaman Awal, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2009, hal. 171.

Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.

Menurut Satjipto Raharjo, Perlindungan hukum bertujuan memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak yang diberikan oleh hukum<sup>14</sup>, karena sifat dan tujuan hukum menurutnya adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada Masyarakat, yang harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum. Perlindungan hukum merupakan tindakan yang bersifat preventif dan represif<sup>15</sup>

### **3. Perlindungan hukum dalam bidang perdata**

Kedudukan pemerintah sebagai wakil dari badan hukum publik dapat melakukan tindakan-tindakan hukum dalam bidang keperdataan, maka dimungkinkan tindakan hukum pemerintah bertentangan bahkan mengakibatkan pelanggaran hukum. Kriteria perbuatan melawan hukum oleh penguasa adalah sebagai berikut:

---

<sup>14</sup> Satjipto Rahardjo, 2000, Ilmu Hukum Bandung: Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, Hal. 53.

<sup>15</sup> Phillipus M. Hadjon, 1987, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Surabaya, PT. Bina Ilmu. Hal. 2

1. perbuatan penguasa itu melanggar Undang-Undang dan peraturan formal yang berlaku;
2. perbuatan penguasa melanggar kepentingan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhinya<sup>16</sup>.

Secara preventif dalam hal pemerintah melakukan perjanjian dengan pihak ketiga termasuk diantaranya adalah perjanjian kerja, di mana dalam perjanjian keperdataan tersebut kedudukan pemerintah yang istimewa menyebabkan pemerintah dapat melakukan kontrak standar. Untuk menghindari supaya kontrak standar tidak bersifat melawan hukum harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tidak melanggar larangan bertindak sewenang-wenang dan larangan penyalagunaan wewenang. serta tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

## **B. Tinjauan Umum tentang Aparatur Sipil Negara**

### **1. Pengertian dan kelembagaan aparatur sipil negara**

Dalam arti kamus, aparatur berarti: perangkat, alat (negara, pemerintah), para pegawai negeri. Aparatur negara berarti alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian yang bertanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari. Sementara arti sipil berarti berkenaan dengan penduduk atau rakyat (bukan militer). Dengan demikian dapat kita

---

<sup>16</sup>Muchsan, Sistem Pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara, Yogyakarta: Liberty, 1997, hal.28.

rumuskan pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian yang bertanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari<sup>17</sup>. Jadi Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan keseluruhan sumber daya manusia yang bertugas menjalankan roda pemerintahan baik dari level pemerintahan tertinggi sampai di level pemerintahan terendah. Dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Aparatur Sipil negara selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menggantikan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok Kepegawaian membawa banyak perubahan dalam Hukum Kepegawaian. Salah satu contohnya istilah Pegawai Negeri diganti dengan Pegawai Aparatur Sipil Negara.

Pada Pasal 1 angka 2 diterangkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan

---

<sup>17</sup>Abdurahman dan Riani Bakri, Jurnal Konstituten, vol. 1, no, 1, Januari 2019:1-2, Penataan Pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) melalui Dynamic Governance, diunduh pada tanggal 28 Juli 2020, pukul 21.47 wita

pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan gaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Jadi, pegawai ASN merupakan pegawai yang bekerja dengan profesi sebagai Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memberikan penjelasan bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen ASN. Untuk menyelenggarakan kekuasaan tersebut, Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada:

a) Kementerian Pemberdaya Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB)

Sebagai kementerian 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;

b) Komisi Aparatur Sipil Negara

Berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN untuk

menjamin perwujudan Sistem merit serta pengawasan terhadap penerapan atas kode etik dan kode perilaku ASN;

c) Lembaga Administrasi Negara

Berkaitan dengan kewenangan penelitian, pengkajian kebijakan manajemen ASN, pembinaan, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN;

d) Badan Kepegawaian Negara

Berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan manajemen ASN. Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria manajemen ASN.

## **2. Jenis aparatur sipil negara**

Undang-Undang ASN memiliki jenis kepegawaian yang berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya. Berdasarkan pasal 6 diterangkan bahwa pegawai ASN terdiri atas:

- a. Pegawai Negeri Sipil; dan
- b. Pegawai Pemerintah dengan Perjajian Kerja (PPPK)

Pengaturan ini berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawian. Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 Pegawai Negeri dibagi menjadi:

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Anggota Tentara Republik Indonesia
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

### **3. Hak dan kewajiban aparatur sipil negara**

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

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

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

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

Jaminan pensiun dan jaminan hari tua merupakan pembeda diantara hak yang dapat diperoleh oleh Pegawai ASN. Hanya Pegawai Negeri Sipil saja yang diberikan hak untuk mendapatkan jaminan pensiun dan jaminan hari tua sedangkan hak yang lainnya sama-sama dapat diperoleh oleh kedua jenis pegawai ASN yang ada. Sedangkan Kewajiban Pegawai ASN tidak dibedakan satu sama lainnya seperti yang terdapat dalam

Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyebutkan, Pegawai ASN wajib:

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

### **C. Tinjauan Umum tentang Tenaga Honorer**

#### **1. Pengertian dan pengaturan tenaga honorer**

Tenaga Honorer atau yang sering disebut Pegawai Honorer, Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintahan (perusahaan dan sebagainya) “ sedangkan “honorer” berarti “bersifat menerima honorarium (bukan gaji tetap)”. Dalam beberapa literatur memberikan penjelasan, Pegawai Honorer yaitu mereka yang terdiri dari (untuk sebagian besar) lulusan-lulusan sekolah lanjutan atau universitas, yang karena ketentuan yuridis dan prosedural tidak dapat diangkat menjadi pegawai negeri atau

calon pegawai negeri<sup>18</sup>. Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah dan penghasilannya menjadi beban APBD/APBN<sup>19</sup>.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian tidak terdapat aturan yang menyatakan secara tegas dan terperinci mengenai pegawai honorer. Namun pada Pasal 2 ayat (3) disebutkan bahwa:

“disamping pegawai negeri sipil, pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap”.

Dalam penjelasan Undang-Undang tersebut Pegawai Tidak Tetap atau PTT merupakan 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. Namun, PTT ini tidak berkedudukan sebagai PNS. Penamaan PTT mempunyai arti sebagai pegawai di luar PNS dan pegawai lainnya (tenaga kerja), di mana merupakan salah satu bentuk antisipasi pemerintah terhadap banyaknya

---

<sup>18</sup> Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1995, hlm. 22

<sup>19</sup> Made Aditya Pramana Putra, Jurnal, Perlindungan Hukum Tenaga Honorer setelah berlakunya Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, vol. 5, no.3 :616-626, <http://ojs.unud.ac.id/index.php/jmhu>, diunduh pada tanggal 27 Juli 2020, pukul 10.17 wita.

kebutuhan pegawai namun dibatasi oleh dana APBN/APBD dalam penggajiannya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang perubahan kedua Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil memberikan pengertian sebagai berikut:

Pasal 1 angka 1 Menyatakan:

Tenaga Honorer adalah seorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintahan atau penghasilannya menjadi Beban Anggaran Pendapatan Negara atau Beban Anggaran Pendapatan Daerah.

## **2. Kedudukan dan klasifikasi tenaga honorer**

Setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, banyak perbedaan persepsi yang menafsirkan PTT atau Pegawai Honorer ini tanpa mengacu kepada dasar hukum yang ada, sedangkan pada penjelasan Undang-Undang Pokok Kepegawaian terang menjelaskannya. Pasal 2 ayat (3) menjelaskan bahwa 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.

Penjelasan di atas terang menyatakan bahwa Pegawai tidak tetap atau Tenaga Honorer ini berkedudukan bukan merupakan PNS melainkan sebagai pegawai yang diangkat jika dibutuhkan dalam suatu instansi pemerintah yang disesuaikan dengan kemampuan organisasi pemerintah tersebut.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 tentang perubahan kedua atas PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, memberikan klasifikasi tentang pegawai honorer sebagai berikut:

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

Kemudian dipertegas dengan Surat Edaran Menteri Pemberdayaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 5 Tahun 2010 tentang Pendataan Tenaga Honorer yang bekerja pada Instansi Pemerintah, mengklasifikasikan Pegawai Honorer menjadi dua Kategori, yaitu:

#### 1. Kategori I

Yaitu Tenaga Honorer 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;
- 4) Berusia sekurang-kurangnya 19 tahun dan tidak boleh lebih dari 46 tahun per 1 Januari 2006

#### 2. Kategori II

Yaitu tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau bukan 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.

### **D. Tinjauan Umum tentang Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil**

#### **1. Pengertian dan macam-macam pegawai non pegawai negeri sipil**

Pengertian pegawai non pegawai negeri sipil tidak ditemukan dalam literatur hukum kepegawaian. Namun dapat ditarik pengertian mengenai hal tersebut dengan mengartikan secara terbalik dari pengertian pegawai negeri. Bila Logemann mengatakan bahwa pegawai negeri adalah seseorang yang mengikatkan dirinya kepada perintah Negara atau pemerintah dalam suatu hubungan dinas publik, maka dengan demikian

pegawai non pegawai negeri sipil adalah seseorang yang bekerja pada Negara bukan berdasarkan hubungan dinas publik. Sedangkan jika kita merujuk kepada pengertian pegawai negeri yang dibuat undang-undang, maka kita juga dapat mengartikan sebagai seseorang yang bekerja kepada Negara atau pemerintah dalam hubungan hukum atau pengertian yang berbeda dari pegawai negeri sipil. Dengan kata lain mereka yang bekerja di pemerintah dengan dasar yang berbeda dengan pegawai negeri sipil adalah pegawai non pegawai negeri sipil.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas maka pegawai non pegawai negeri sipil bentuknya bisa bermacam-macam tergantung dari kebutuhan instansi tersebut. Golongan-golongan pekerja yang tidak termasuk pegawai negeri adalah:

- (a) pejabat Negara,
- (b) pekerja,
- (c) pegawai dengan ikatan dinas (lebih tepat perjanjian kerja) berdasarkan ketentuan dalam kitab undang-undang hukum sipil,
- (d) pegawai dengan ikatan dinas untuk waktu terbatas,
- (e) pegawai bulanan,
- (f) pegawai desa,

(g) pegawai perusahaan umum.<sup>20</sup>

Pegawai-pegawai Non Pegawai Negeri Sipil di atas dipekerjakan tidak tetap atau untuk waktu tertentu baik secara harian, bulanan atau beberapa tahun.

Pegawai non pegawai negeri sipil yang bekerja di Organisasi Perangkat Daerah terdiri atas:

1. Tenaga honorer yang dibiayai oleh APBN/APBD

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2007 memberikan pengertian yang luas tentang pegawai non pegawai negeri sipil dengan sebutan tenaga honorer.

Tenaga honorer dalam peraturan tersebut 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 dalam peraturan ini adalah termasuk guru bantu, guru honorer, guru wiyata bakthi, pegawai kontrak, pegawai honorer, pegawai tidak tetap dan lain-lain yang sejenis dengan itu.

---

<sup>20</sup>Sastra Djatmika , Marsono, Hukum Kepegawaian di Indonesia, penerbit Djambatan, cetakan kesembilan, 1995, hal 18-25

## 2. Tenaga Honorer yang tidak dibiayai oleh APBN/APBD

Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2007 juga mengakui adanya tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

## **2. Kebijakan pemerintah terhadap pegawai non pegawai negeri sipil**

Sebagai akibat dari kebijakan dan peraturan yang telah dikeluarkan sebelumnya, banyak pegawai-pegawai yang bekerja di instansi pemerintah statusnya masih sebagai pegawai honorer meskipun sudah bekerja selama puluhan tahun. Atas dasar kemanusiaan dan untuk memutus beragamnya bentuk pegawai non pegawai negeri sipil, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Pemerintah nomor 43 tahun 2007. Dalam peraturan pemerintah tersebut, tenaga honorer yang telah bekerja sebelum 1 Januari 2005 diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil. Tenaga

honorar yang dimaksud dalam peraturan pemerintah tersebut adalah tenaga honorar yang dibiayai oleh APBN/APBD. Dalam peraturan pemerintah inipun, tenaga honorar yang tidak dibiayai oleh APBN/APBD dimungkinkan diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil setelah semua tenaga honorar yang dibiayai oleh APBN/APBD diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorar menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah nomor 43 tahun 2007 juga ditetapkan larangan mengangkat tenaga honorar atau yang sejenis sejak ditetapkannya peraturan pemerintah ini. Dengan demikian tidak ada lagi pegawai yang berstatus sebagai tenaga honorar setelah semua tenaga honorar yang dibiayai atau tidak dibiayai oleh APBN/APBD diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sampai diterbitkannya peraturan pemerintah tentang pegawai tidak tetap. Pemerintah kemudian mengeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), dimana dalam pasal 6 dijelaskan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) ada dua yaitu: Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

### **3. Pengertian pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK)**

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apartur Sipil Negara (ASN) Pasal 1 ayat (4) yang berbunyi “ Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”. Manajemen PPPK itu sendiri tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 93 yang terdiri atas:

- a. Penetapan kebutuhan;
- b. Pengadaan;
- c. Penilaian kinerja;
- d. Penggajian dan tunjangan;
- e. Pengembangan kompetensi;
- f. Pemberian penghargaan;
- g. Disiplin;
- h. Pemutusan hubungan perjanjian kerja; dan
- i. Perlindungan.

Terkait dengan jabatan yang dapat diisi oleh PPPK, diatur dalam Peraturan Presiden dan setiap instansi pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja seperti tertuang dalam Pasal 94 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. PPPK berhak menerima gaji dan tunjangan dari pemerintah berdasarkan beban kerja. Untuk beban anggaran gaji PPPK

dibebankan pada APBN/APBD sesuai dengan pasal 101 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Pengangkatan pegawai di pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya akan disebut sebagai UU ASN dalam penulisan ini) merupakan sebuah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 angka 4 yang disebut pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (selanjutnya akan disebut sebagai PPPK dalam penulisan ini) yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara disebutkan mengenai berbagai hak dari Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) itu sendiri, misalnya mengenai penggajian dan tunjangan, pemberian kesempatan untuk pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan dan

perlindungan bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Selain itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga mengatur mengenai penegakan disiplin bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dan mengenai pemutusan hubungan kerja antara instansi pemerintah dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) itu sendiri. Pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bertujuan guna memberikan perlindungan hukum bagi pegawai pemerintah, yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) juga untuk melaksanakan manajemen aparatur sipil negara berdasarkan kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Pengaturan mengenai perlindungan hukum bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dengan perlindungan pekerja atas dasar perjanjian kerja dalam KUH Perdata. Namun di dalam perjanjian kerja yang berdasar pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara masih banyak ketidakjelasan atas status hukum dari salah satu pihak yakni orang yang berstatus sebagai pegawai kontrak.

## **E. Landasan Teori**

### **1. Teori Perlindungan Hukum**

Studi tentang perlindungan hukum berarti memperlihatkan bagaimana hukum itu dapat memberikan perlindungan kepada masyarakat, artinya hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat dapat diperoleh. teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan dilain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo Perlindungan hukum adalah memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan hukum itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.

### **2. Teori Kepastian Hukum**

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan

itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Menurut Hens Kelsen hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu.

Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>21</sup> Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh sebagai peraturan yang ditaati. Jika dikaitkan teori kepastian hukum dalam suatu perjanjian sesuai pasal 1313 KUH

---

<sup>21</sup>Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana: Jakarta, 2008, hlm. 158.

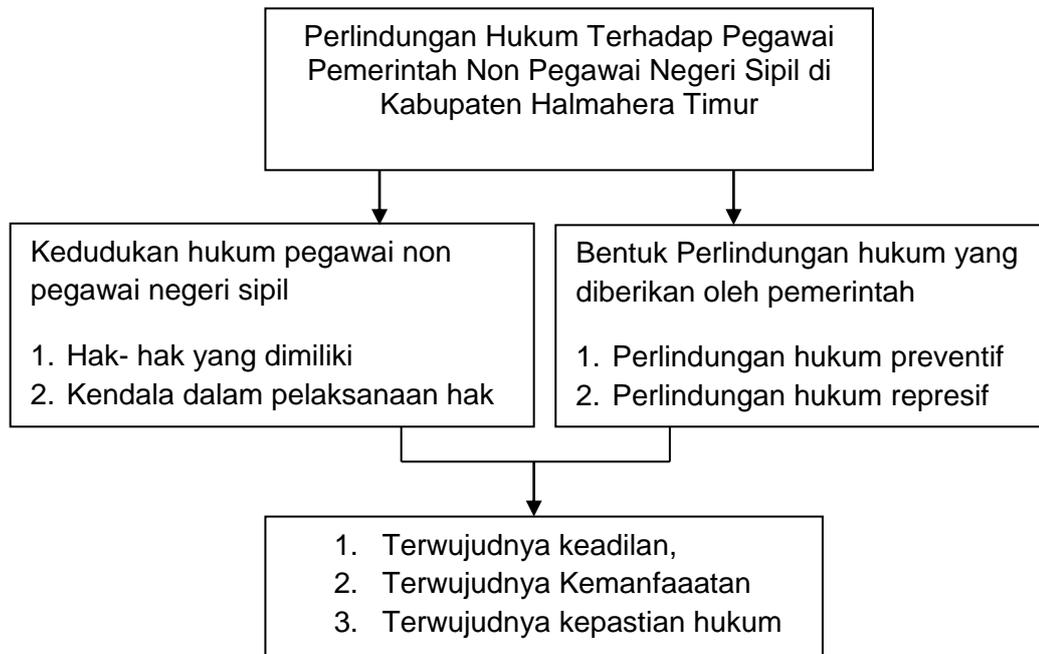
Perdata serta hak dan kewajiban dalam perjanjian menekankan pada penafsiran dan sanksi yang jelas agar suatu perjanjian/kontrak dapat memberikan kedudukan yang sama antara subjek hukum yang terlibat.

#### **F. Kerangka pikir**

Penelitian ini difokuskan pada 2 (dua) variable utama yaitu:

1. Kedudukan pegawai non pegawai negeri sipil di Kabupaten Halmahera Timur setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. dengan indikator penelitian bagaimana kendala dalam pelaksanaan hak-hak pegawai pemerintah non pegawai negeri sipil di Kabupaten Halmahera Timur.
2. Mengapa tidak ada aturan hukum yang mengatur perlindungan hukum terhadap pegawai pemerintah non pegawai negeri sipil pada instansi pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Timur, dengan indikator penelitian:  
Bagaimana bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Halmahera Timur terhadap pegawai non Pegawai Negeri Sipil.

### Bagan kerangka pikir



### G. Definisi Operasional

Definisi operasional disusun untuk menghindari perbedaan penafsiran mengenai istilah atau definisi yang digunakan dalam penulisan penelitian ini. Adapun definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.
2. Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan

dan kepegawaian yang bertanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari.

3. Pegawai negeri adalah seseorang yang mengikatkan dirinya kepada perintah Negara atau pemerintah dalam suatu hubungan dinas publik
4. Pegawai non pegawai negeri sipil adalah seseorang yang bekerja pada Negara bukan berdasarkan hubungan dinas publik.
5. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.