

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam sistem ketatanegaraan di 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.¹ Dalam penyelenggaraan pemerintahan 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 pemberi wewenang.² Wewenang pemerintah tersebut adalah penyelenggaraan Pembangunan di segala aspek

¹ M. Busrizalti, 2013, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, halaman 71.

² Sadjjono, 2011, *Bab-Bab Hukum Administrasi*, Laksbang, Presindo, Yogyakarta, halaman 59-60.

termasuk di dalamnya adalah pengajuan pengangkatan pegawai negeri sipil dan pengangkatan tenaga honorer di daerah.

Perburuhan sekarang ini dinamakan dengan istilah ketenagakerjaan, sehingga hukum perburuhan sama dengan hukum ketenagakerjaan. Ada pengertian yang dikemukakan oleh ahli hukum berkenaan dengan istilah hukum ketenagakerjaan, diantaranya menurut M.G. Levenbach dalam buku Hukum Ketenagakerjaan oleh Dedi Ismatullah merumuskan hukum *arbeidsrecht* sebagai sesuatu yang meliputi hukum yang berkenaan dengan keadaan kehidupan yang langsung bersangkutan-paut dengan hubungan kerja. Dengan kata lain, berbagai peraturan mengenai persiapan bagi hubungan kerja (yaitu penempatan dalam arti luas, latihan dan magang), mengenai jaminan sosial buruh serta peraturan mengenai badan dan organisasi di lapangan perburuhan. Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, pengertian ketenagakerjaan lebih luas dibandingkan dengan sebagaimana dalam KUHPerduta. Dalam suatu perjanjian ketenagakerjaan terdapat pihak-pihak yang terlibat antara lain, buruh atau pekerja, pengusaha atau pemberi kerja, organisasi pekerja atau buruh, organisasi pengusaha, pemerintah atau penguasa.³

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 itu sendiri.

³ Dedi Ismatullah, *Hukum Ketenagakerjaan*, (Bandung: Pustaka Setia, 2013), halaman 45-46

Tenaga honorer memegang peranan penting demi terselenggaranya pelayanan publik yang maksimal bagi masyarakat, karena pelayanan publik sangat berhubungan langsung dengan masyarakat sehingga proses pelayanan publik harus memuaskan masyarakat itu sendiri⁴. Dengan berkembangnya situasi dan kondisi, maka pegawai kontrak di instansi pemerintah diisi juga oleh tenaga honorer, tenaga harian daerah, tenaga kontrak dan lain sebagainya⁵. Alasan diberlakukannya tenaga honorer adalah banyaknya instansi pemerintah yang membutuhkan tambahan pegawai sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik terutama di daerah-daerah dalam jumlah yang kadang-kadang besar.⁶ Hal ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3) yang mengungkapkan :”Disamping pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap”. Pegawai tidak tetap inilah yang dapat dikategorikan sebagai tenaga honorer. Tenaga honorer menurut PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan : Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi Beban Anggaran

⁴ Rezkia Reisa Dora, *Analisa Peran Tenaga Honorer Terhadap Efektivitas Tugas ASN*, Jurnal JAPS, Vol.1 No.1 (April, 2020), halaman 9.

⁵ Novi Savarianti, *Analisis Keberadaan PPNPN Dalam Perspektif Manajemen, Civil Service* Vol. 14, No. 2 (November, 2020), halaman 68.

⁶ Lihat pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok Kepegawaian.

Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pemahaman umum di lingkungan lembaga/kementerian, termasuk peradilan bahwa yang dimaksud tenaga honorer adalah pegawai yang bekerja di sebuah satuan kerja yang bukan Pegawai Negeri Sipil. Setelah lahir Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN ada nomenklatur baru, yakni Aparatur Sipil Negara disingkat ASN. Kemudian muncul istilah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja disingkat PPPK. Sedangkan pada kenyataannya tenaga honorer yang ada saat ini bukan merupakan PPPK. Walaupun PPPK dengan pegawai honorer memiliki kedudukan yang hampir sama, namun tidak secara otomatis bagi pegawai honorer yang ada sekarang dapat langsung menjadi PPPK, karena berdasarkan prinsip kedua jenis pegawai ini sangat berbeda atau tidak sama. PPPK diangkat dengan suatu perjanjian kerja yang jelas sehingga hal ini yang membuat berbeda dengan pegawai honorer.

Belakangan juga muncul pula nomenklatur Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri, secara formal nomenklatur PPNPN dimuat pada Peraturan Dirjen Peradilan Agama (Badilag) Nomor: Per-1/DJA/2020 tentang Manajemen Kinerja Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri di Lingkungan Direktorat Badan Peradilan Agama, kemudian disusul Keputusan Sekretaris Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 811/SEK/SK/VIII/2021 tentang pedoman pengelolaan PPNPN pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya. Ada perbedaan mendasar antara peraturan

Dirjen dan Keputusan Sekma tersebut di atas. Peraturan Dirjen yang hanya berlaku di lingkungan Ditbadilag memasukkan semua tenaga honorer sebagai PPNPN, sementara keputusan Sekma PPNPN hanya terbatas pramubakti, satpam dan sopir yang bukan melaksanakan tugas administrasi.⁷

Saat ini, peneliti melakukan penelitian pada Keputusan Sekretaris Mahkamah Agung tentang Pedoman Pengelolaan Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada dibawahnya. Tenaga kerja PPNPN merupakan pekerja di instansi pemerintahan yang tidak terikat dengan pihak ketiga namun juga tidak terdaftar sebagai pegawai negeri. Pegawai pemerintah non pegawai negeri tersebut dikontrak setiap tahunnya sebagai upaya pemenuhan sumber daya manusia dalam menjalankan tugas pemerintahan.⁸ Tenaga kerja PPNPN mengikatkan diri terhadap instansi dengan perjanjian atau kontrak kerja tertulis. Perjanjian kerja ialah suatu perjanjian dimana pihak kesatu (si buruh), mengikatkan dirinya untuk di bawah perintah pihak yang lain, si majikan untuk suatu waktu tertentu melakukan pekerjaan dengan menerima upah.

Oleh karena itu, penulis akan meneliti hal tersebut yang akan dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul : ‘ANALISIS YURIDIS KEPUTUSAN SEKRETARIS MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 811 SEK/SK/VIII/2021 TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN PEGAWAI PEMERINTAH NON PEGAWAI NEGERI

⁷ <https://www.pa-kedirikab.go.id/artikel-link/849-tenaga-pramubakti-ppnnp-honorer-semangatnya-melemah-berpotensi-kehilangan-pekerjaan>.

⁸ Yunita, Rani. *Tinjauan Yuridis Perpanjangan Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri (PPNPN) Dengan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2019*. Other thesis, Universitas Tamansiswa Palembang. Abstrak.

PADA MAHKAMAH AGUNG DAN BADAN PERADILAN YANG BERADA DI BAWAHNYA.

1.2 Permasalahan

Apakah Keputusan Sekretaris Mahkamah Agung No: 811/SEK/SK/VIII/2021 tentang pengelolaan PPNPN dilingkungan Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada dibawahnya telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka dapat dirumuskan tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis Keputusan Sekma No: 811/SEK/SK/VIII/2021 tentang pengelolaan pegawai pemerintah non pegawai negeri.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian ini dibagi menjadi 2 (dua), yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan nantinya dapat menjadi referensi atau bahan rujukan untuk menyusun karya akademis yang berhubungan dengan hukum perjanjian, khususnya yang terkait dengan perjanjian atau kontrak pegawai pemerintah non pegawai negeri. Penelitian ini juga diharapkan dapat membantu memahami penerapan perjanjian kerja honorer dengan pemerintahan yang sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya bagi pejabat pemerintah yang bertanggung jawab terhadap pelaksana perjanjian kerja dengan PPNPN, diharapkan juga penelitian ini dapat bermanfaat bagi para PPNPN atau pegawai pemerintah lainnya dengan sistem kontrak atau perjanjian kerja.

1.5 Metode Penelitian

Penelitian merupakan terjemahan dari Bahasa Inggris yaitu *research*, yang berasal dari kata *re* (kembali) dan *to search* (mencari). Menurut Almack, penelitian adalah proses, sedangkan hasilnya adalah ilmu. Penelitian hukum dasarnya bukanlah penelitian ilmiah. Sebab, hukum pada dasarnya adalah peraturan yang mengatur tingkah laku manusia dalam kehidupan bermasyarakat, oleh karena itu hukum sejak semua dianggap benar.

Metode Penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah secara yuridis normatif, menurut Soerjono Soekanto mengidentifikasi penelitian hukum kepustakaan yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, perbandingan hukum, serta sejarah hukum. Metode penelitian secara normatif biasanya hanya menggunakan sumber-sumber data primer yakni peraturan perundang-undangan maupun keputusan pengadilan dan data sekunder antara lain artikel, jurnal ilmiah, serta buku yang memiliki keterkaitan dengan penelitian.⁹

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Sigkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, halaman 12-13.

1.5.1 Metode Pendekatan

Metode pendekatan adalah proses dari pemecahan masalah atau penyelesaian masalah agar dapat melewati tahapan-tahapan tertentu guna mencapai tujuan dari penelitian. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*), yaitu dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti. Selain itu, juga menggunakan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

1.5.2 Jenis Penelitian

Pada penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan secara yuridis normatif. Yaitu penelitian yang berupa pengumpulan bahan-bahan hukum dalam penulisannya dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.

1.5.3 Sumber Data

Pada penelitian ini menggunakan bahan hukum sebagai berikut:¹⁰

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan pustaka yang mencakup pengetahuan ilmiah seperti norma-norma dasar, peraturan perundang-undangan, serta bahan hukum yang hingga kini berlaku. Antara lain:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, halaman 87.

2. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
 3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan
 4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja
 5. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang ASN
 6. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan tenaga honorer menjadi calon PNS
 7. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja
 8. Keputusan Sekretaris Mahkamah Agung RI No: 811/SEK/SK/VIII/2021 Tentang Pengelolaan PPNPN pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa publikasi jurnal.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penulisan penelitian ini adalah teknik studi dokumen yaitu dengan menemukan data dan mengambil bahan hukum di perpustakaan daerah, perpustakaan kampus yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.¹¹

¹¹ Yudha Tri Dharma Iswara dan I Ketut Markeling, 2016, "Kekuatan Pembuktian Surat Di Bawah Tangan Dalam Akta Perjanjian Jual Beli", *Jurnal Kertha Semaya*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, halaman 5.

1.5.5 Teknik dan Prosedur Analisis Data

Pada penelitian ini, penulis menggunakan analisis secara kualitatif, yaitu menguraikan data secara bermutu berbentuk kalimat yang teratur, logis, serta tidak tumpang tindih. Dan analisa data dilakukan secara komprehensif dan lengkap, komprehensif memiliki arti analisa secara mendalam dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian ini.¹²



¹² Ibid., halaman 87.