

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintahan yang baik ialah pemerintahan yang dapat memiliki tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan menjunjung tinggi keadilan bagi seluruh rakyatnya, untuk dapat mewujudkan hal itu dibutuhkan aturan yang dapat dilaksanakan dan diterapkan secara efektif sehingga lahirlah Hukum Administrasi Negara sebagai aturan hukum yang mengatur tentang tindakan pemerintah dan hubungan antara pemerintah dengan warga negara atau hubungan antar organ pemerintah.¹ Hukum Administrasi mengatur segala aspek dalam pemerintahan, salah satunya mengenai sarana kepegawaian. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan kedudukan dan peranan sarana kepegawaian sangatlah penting dan pengisian jabatan pemerintahan diisi oleh Aparatur Sipil Negara (ASN).

Tujuan nasional yang terkandung dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dapat diwujudkan dengan hadirnya pegawai negeri yang memiliki kesetiaan penuh serta ketaatan terhadap dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Tujuan nasional yang dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945, berbunyi “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut

¹ Sahya, Anggara. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: CV, Pustaka Setia, h. 15.

melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.

Pegawai negeri sipil memiliki kewajiban untuk bekerja demi kepentingan masyarakat luas, atau dapat dikatakan sebagai seorang abdi negara/abdi masyarakat, bukan hanya sebagai unsur aparat negara. Berdasarkan hal tersebut, dalam pelaksanaan pembinaan, seorang pegawai negeri sipil tidak dapat dipandang dan diperlakukan sebagai aparatur negara, tetapi layaknya warga negara.

Pegawai negeri sebagai pelaksana pembangunan disertai tugas untuk melaksanakan pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Maka perlu dibangun Aparatur Sipil Negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, 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 1945.²

Pegawai Negeri Sipil (PNS) berkedudukan sangat penting dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik. Untuk dapat mewujudkan cita-cita nasional dan pembangunan negara. Negara kita memiliki tujuan mulia berdasarkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 yang berbunyi:

“untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk

² Faisal Abdullah, 2015, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Yogyakarta: Rangkang Education, h. 3

memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.³

Aparatur Sipil Negara sendiri adalah pegawai negeri sipil dan pegawai tidak tetap yang diangkat oleh pejabat yang berwenang secara kompetitif berdasarkan asas merit, dan disertai tugas untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan tugas pembangunan negara, professional, memiliki nilai-nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta digaji berdasarkan ketentuan peundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menjelaskan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁴

Undang-Undang mengenai ASN atau biasanya disebut dengan UU ASN ini dibentuk karena masih banyak persoalan atau masalah yang timbul, antara lain tidak adanya daya saing PNS dalam menghadapi globalisasi, kurangnya fungsi pelayanan terhadap masyarakat, dan terutama tidak jelasnya visi, misi, dan tujuan yang dimiliki oleh masing-masing organisasi baik di tingkat departemen pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mengenai kebijakan

³ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, alinea 4.

⁴ Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

manajemennya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara merupakan salah satu peraturan yang menjadi titik tolak untuk berubahnya wajah birokrasi di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 ini tidak lagi mengatur tentang PNS Pusat dan Daerah, yang ada hanya PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (selanjutnya disebut PPPK). Semuanya diberlakukan sama dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan memiliki hak yang sama dalam pembinaan, pendidikan, pelatihan serta kesempatan yang sama dalam penjurangan jabatan baik pusat maupun daerah.⁵

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan⁶. PPPK merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang yang berlaku.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 mengatur tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang mulai diundangkan pada 7 April 2017 menjelaskan bahwa pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja berstatus sebagai pegawai dengan perjanjian kerja dengan fungsi untuk pelaksana kebijakan publik, pelayanan publik, dan sebagai pemersatu bangsa. Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri sipil karena pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas dan pekerjaannya. Rekrutmen terhadap pegawai pemerintah

⁵ Pasal 135 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

dengan perjanjian kerja merupakan salah satu bentuk antisipasi yang dilakukan pemerintah terhadap tingginya jumlah kebutuhan pegawai tetapi harus tetap memperhatikan keterbatasan dana yang disediakan oleh APBN/APBD.

Rekrutmen pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja adalah untuk memperkuat basis profesionalisme dan kompetensi dalam penyelenggaraan birokrasi, dengan kata lain masuknya pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja pada Aparatur Sipil Negara diharapkan dapat mendorong percepatan atau akselerasi dalam menciptakan profesionalisme dan kompetensi pegawai negeri sipil.⁷ Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang merupakan SDM utamanya, menjadi pemeran kunci dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Dikatakan sebagai SDM utama, karena pada prakteknya, pegawai negeri sipil bukan merupakan satu-satunya SDM dalam organisasi pemerintahan. Selain pegawai negeri sipil juga terdapat pegawai lain yang non-PNS seperti pegawai honorer.

Keberadaan tenaga honorer di instansi pemerintah diakui cukup membantu dalam penyelesaian beban kerja sehingga pemberian layanan publik menjadi lebih efektif (dibandingkan jika tanpa pegawai honorer), namun juga menimbulkan permasalahan tersendiri dalam manajemen kepegawaian di Indonesia. Perekrutan tenaga honorer tidak melalui seleksi yang ketat, sehingga para tenaga honorer yang diterima sering tidak sesuai kompetensinya dengan tugas-tugas

⁷ Agustinus Sulisty Tri Putranto, "Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja: Pengertian dan Urgensinya", *Jurnal Kebijakan PNS* vol.9 No.2, (November 2015)

yang mereka kerjakan dan kinerjanya pun tidak sesuai dengan yang diharapkan.⁸

Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, serta Dewan Perwakilan Rakyat komisi II dan Badan Kepegawaian Nasional sendiri sudah sepakat bahwa tenaga honorer di Indonesia akan dihapuskan dan ditargetkan tahun 2023 sudah tidak ada lagi tenaga honorer yang bekerja di instansi pemerintah. Kesepakatan tersebut diambil guna mengubah status tenaga honorer menjadi pegawai negeri sipil atau pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja.

Persoalan tersebut sama dengan yang terjadi di Kantor Balai Arkeologi Manado, yang sampai saat ini masih mempekerjakan tenaga honorer dan belum menerapkan apa yang ditulis dalam Undang-undang nomor 5 tahun 2014 yang sudah menghapuskan istilah honorer. Balai Arkeologi Manado sendiri memiliki 8 orang tenaga honorer, dan beberapa diantaranya sudah mengabdikan cukup lama di kantor tersebut. Permasalahan inilah yang membuat penulis ingin menulis judul penelitian tentang **“Eksistensi Tenaga Honorer menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 di Balai Arkeologi Manado”**

B. Rumusan Masalah.

Berdasarkan penjelasan di latar belakang, penulis menemukan beberapa rumusan masalah, yaitu ?

⁸. Anang Pikukuh Purwoko, “Pegawai Tidak Tetap : Tinjauan Literatur Sebagai Perbandingan Dengan Praktek Pada Organisasi Publik Di Indonesia”, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* Vol.7 No.2, (November 2013)

1. Bagaimana Eksistensi Tenaga Honorer menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Apakah tenaga honorer di Balai Arkeologi Manado dapat menjadi Pegawai Negeri Sipil ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas, penulis merumuskan tujuan dari penelitian ini, sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Eksistensi Tenaga Honorer menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
2. Untuk mengetahui Tenaga Honorer di Balai Arkeologi Manado dapat menjadi Pegawai Negeri Sipil

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat pada pengembangan Ilmu Hukum bidang Hukum Administrasi Negara khususnya Eksistensi Tenaga Honorer menurut UU Nomor 5 Tahun 2014.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini akan diharapkan dapat memberikan masukan dan kontribusi ilmiah kepada pihak yang terkait mengenai bagaimana Eksistensi Tenaga Honorer menurut UU Nomor 5 Tahun 2014 Di Balai Arkeologi Manado dan juga di instansi lain yang masih mempekerjakan tenaga honorer.