

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Ditengah perkembangan zaman menyebabkan kebutuhan manusia yang menjadi semakin beraneka ragam dan semakin kompleks. Pemenuhan kebutuhan menjadi suatu alternatif sekaligus masalah. Setiap orang dituntut untuk bekerja dalam upaya memenuhi kebutuhan tersebut. Pada dasarnya pekerjaan tersebut seharusnya adalah pekerjaan yang memberikan seseorang untuk membayar dirinya sendiri dan diupayakan atas modal sendiri dengan berbagai tanggung jawab yang harus dihadapi.

“Bekerja merupakan suatu hal sentral dalam hidup manusia di berbagai kebudayaan, meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa setiap budaya memiliki nilai dan konsepsi tersendiri dalam memaknai suatu pekerjaan,”¹

Tetapi meskipun demikian tidak sedikit orang yang menggantungkan hidupnya dengan bekerja dengan orang lain. Ketika seseorang bekerja dengan orang lain maka orang tersebut harus tunduk dengan aturan perusahaan dan siap mengabdikan dan loyal terhadap tempat kerjanya. Rakyat Indonesia telah menyadari bahwa sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pekerjaan adalah kebutuhan dasar manusia bagi warga negara.

¹Anshori, Makna Kerja, Jurnal Psikologi Industri Dan Organisasi , 2013, Halaman 157-162

“Setiap warga negara memiliki hak untuk bekerja dan memiliki kehidupan yang layak seperti yang terdapat dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya bahwa setiap orang yang menjadi warga negara Indonesia yang mampu dan bersedia untuk bekerja diberikan hak untuk bekerja yang dilindungi oleh hukum.”²

“Dalam pengambilan keputusan untuk melakukan pelayanan-pelayanan umum maka penyelenggaraan pemerintah daerah yang terdiri atas gubernur diberikan wewenang baik itu dalam bentuk wewenang yang independent ataupun wewenang yang dependen untuk mengambil keputusan dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi.”³

“Wewenang terikat memiliki arti bahwa peraturan yang ada merupakan dasar dalam pengambilan keputusan atau di setiap tindakan berdasarkan aturan yang ada. Sedangkan wewenang bebas artinya adalah dikeluarkannya sebuah aturan oleh pemerintah aturan dasarnya memberikan kebebasan bagi pemerintah kepada penerima wewenang atau dengan kata lain tidak ada paksaan baku bagi pemerintah dalam menentukan isi keputusan yang akan dikeluarkan.”⁴

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah mengatur dengan jelas terkait implementasi kewenangan dari aparatur sipil negara dalam memberikan pelayanan publik.

²Asikin et al., Dasar Dasar Hukum Perburuhan, Raja Grafindo Pustaka, 2004, Halaman 89-90

³Hsb & Julianthy, Jurnal Legilasi Indonesia, Jakarta, 2018, Halaman 1-8

⁴Sadjijono, Bab-bab Hukum Administrasi, Laksbang Presindo, 2011, Halaman 58-59

“Pemerintah seharusnya semakin giat dalam meningkatkan kinerjanya ditengah perkembangan ekonomi daerah sebagai implementasi atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang ada. Upaya ini dilakukan agar kepentingan yang terdapat ditiap daerah mampu terakomodir dan dikelola dengan baik dan berbagai aspirasi masyarakat dapat terserap dengan baik sehingga akan mempercepat proses kesejahteraan yang merakyat bagi rakyat.”⁵

Keberadaan sumber daya manusia yang bermutu dan berkualitas akan menentukan sukses atau tidaknya suatu pembangunan. Tujuannya adalah untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu aparatur sipil negara yang memiliki fungsi dalam menjalankan fungsi pelayanan publik kepada masyarakat adalah pegawai.

Aparatur Pemerintah sebagai Pegawai Negeri dan Pegawai masyarakat, semakin mengabdikan diri dan loyal kepada cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pegawai Negeri Sipil sebagai salah satu unsur Aparatur Negara memiliki peran sebagai pelayan publik yang profesional, bermoral, memiliki kompetensi, taat terhadap peraturan yang ada serta mampu menjadi bagian dari menyampaikan aspirasi masyarakat kepada Pemerintah.

⁵M.Busrizalti, Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya, Total Media, 2013

Keberadaannya juga menjadi kebutuhan Pemerintah dalam menjalankan pembangunan suatu negara ada yang bersifat material dan non material, meskipun secara umum pembentukan dan implementasinya sumber daya manusia sebagai elemen manajemen.

Sumber Daya Manusia (SDM) menempati posisi utama dalam menjalankan tugas dan fungsi pada sebuah organisasi khususnya menghadapi pesatnya perkembangan lingkungan, baik pada tataran lokal atau regional, nasional maupun global yang disertai dengan situasi yang serba tidak menentu dan sulit diprediksi. Begitu juga dengan instansi pemerintah yang merupakan organisasi publik menempatkan SDM atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada posisi utama dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelayan publik kepada masyarakat. Namun PNS tersebut dinilai kurang mencukupi baik dalam segi kuantitas atau jumlah maupun dalam segi kualitas atau kompetensi yang dimiliki oleh seorang PNS, sehingga instansi pemerintah merekrut tenaga kontrak atau tenaga non PNS untuk melakukan tugas – tugas pemerintahan.

Staf pegawai dalam pengembangannya bertujuan untuk membantu kinerja pegawai negeri sipil dimana pegawai negeri sipil sudah kewalahan dalam menjalankan fungsi – fungsi pemerintah daerah, salah satunya adalah dalam hal pelayanan publik yang merupakan fungsi dari Pemerintah Daerah itu sendiri.

Staf pegawai memainkan peran penting untuk pelaksanaan layanan publik maksimum untuk masyarakat.

Satu hal yang telah menarik perhatian belakangan ini adalah banyaknya pekerja yang disebut pegawai tidak tetap. Adapun yang dianggap sebagai pegawai tidak tetap adalah pegawai yang belum diangkat menjadi PNS atau Calon Pegawai Negeri Sipil.⁶

Alasan untuk menerapkan staf tidak tetap itu sendiri lebih karena perekrutan dapat dilakukan dalam skala kecil atau besar – besaran. Ini juga didasarkan pada sejumlah besar lembaga pemerintah yang memerlukan staf tambahan sebagai bagian dari usaha untuk meningkatkan pemberian pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang dimaksud Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Dan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, 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.

⁶Dicky Djatmika, Hukum Kepegawaian di Indonesia, Djambatan, Jakarta, 1982

Adapun status dan kedudukannya disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 :

(1) PNS sebagaimana dimaksud merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.

(2) PPPK sebagaimana dimaksud merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.

Dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara.

Pasal 1 ayat (14) dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketenagakerjaan menjelaskan bahwa perjanjian kerja digunakan sebagai dasar dari mengangkat seorang pegawai tidak tetap, dimana didalamnya dijelaskan tentang hubungan korelasi antara atasan dan bawahan. Lebih jauh arti dari atasan dalam Pasal 1 ayat (4), Majikan adalah seorang individu, pengusaha, badan hukum, atau badan lain yang mempekerjakan pekerja dengan membayar upah atau kompensasi dalam bentuk lain.

Dijelaskan bahwa yang mempekerjakan pekerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk apa pun juga dapat diartikan oleh siapa pun, yang mempekerjakan dan memberikan upah dapat disebut majikan.

Dalam aturan Undang-Undang Ketenagakerjaan tepatnya di Pasal 59 ayat (1) mengenai perjanjian kerja dijelaskan bahwa :

- a. Pekerjaan yang diselesaikan sekali atau bersifat sementara
- b. Pekerjaan yang diperkirakan selesai dalam waktu yang tidak terlalu lama dan maksimal 3 tahun
- c. Pekerjaan musiman atau pekerjaan yang terkait dengan produk baru, kegiatan baru atau produk tambahan yang masih diuji atau di eksplorasi.

Pemerintah berusaha merespon permasalahan mengenai pegawai non PNS ini dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apartur Sipil Negara dengan mencantumkan jenis kepegawaian lain selain PNS yaitu adanya Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Ketentuan mengenai PPPK tersebut kemudian dituangkan kedalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PP Manajemen PPPK, 2018) dan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 tentang Jenis Jabatan Yang Dapat Diisi oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (Perpres Jabatan PPPK, 2020).

Jika melihat dari ketiga aturan mengenai PPPK ini maka tenaga non PNS ini nantinya akan menduduki jabatan fungsional (JF), JPT dan Jabatan Lain bukan Jabatan Struktural tetapi menjalankan fungsi manajemen pada instansi pemerintah, sedangkan saat ini banyak

pegawai non PNS melakukan pekerjaan yang sifatnya supporting atau tidak sesuai dengan aturan yang ada namun tenaganya juga dibutuhkan di pemerintah seperti Tenaga Keamanan, Tenaga Supir dan Tenaga *Cleaning Service*.

Pada instansi Pemerintah Daerah seperti di UPTD Balai Latihan Kerja Kota Probolinggo juga merekrut tenaga non PNS seperti Tenaga Administrasi, Tenaga Operasional Keamanan dan Tenaga Pelayanan dengan beberapa tipe perekrutannya yaitu Pegawai Tidak Tetap (PTT). Banyak jenis pegawai non PNS yang bekerja di instansi pemerintah jika disandingkan dengan jenis jabatan yang dapat diisi oleh PPPK, maka semuanya tidak termasuk dalam PPPK.

Kini Istilah pegawai tidak tetap atau honorer digantikan oleh pegawai pemerintah dengan menggunakan kontrak (PPPK). Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Tetapi staf tidak dapat menjadi pegawai pemerintah menggunakan kontrak, mengingat untuk menjadi pegawai pemerintah yang menggunakan kontrak harus mengikuti seleksi dan ujian sehingga pemerintah daerah tidak dapat secara sewenang-wenang merekrut pegawai pemerintah menggunakan kontrak dan harus memenuhi kebutuhan mengingat bahwa pegawai pemerintah yang menggunakan kontrak memiliki hak yang sama sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam bentuk asuransi kesehatan dan lainnya sesuai dengan peraturan ketenagakerjaan.

Berdasarkan pemaparan diatas penulis meneliti mengenai Status Hukum Bagi Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan UPTD Balai Latihan Kerja Kota Probolinggo Berdasarkan Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 51 Tahun 2021 Tentang Pegawai Non Aparatur Sipil Negara.

1.2. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang dibahas adalah :

1. Bagaimanakah status hukum pegawai tidak tetap di lingkungan UPTD Balai Latihan Kerja Kota Probolinggo ?
2. Apa sajakah tugas pokok pegawai tidak tetap di lingkungan UPTD Balai Latihan Kerja Kota Probolinggo ?

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Tujuan Umum

Untuk memenuhi dan melengkapi sebagai syarat-syarat akademik dan sebagai tugas akhir dalam mencapai gelar Sarjana (S1) bidang Hukum pada Universitas Panca Marga.

1.3.2. Tujuan Khusus

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui status hukum pegawai tidak tetap di lingkungan UPTD Balai Latihan Kerja Kota Probolinggo
2. Untuk mengetahui dan mengalisis apa saja tugas pokok pegawai tidak tetap di lingkungan UPTD Balai Latihan Kerja Kota Probolinggo

1.4. Metode Penelitian

1.4.1. Pendekatan Masalah

Penulis menggunakan metode pendekatan secara yuridis empiris dalam penelitian ini. Pendekatan secara yuridis empiris (metode penelitian terhadap data primer) merupakan suatu penelitian yang meneliti peraturan-peraturan hukum yang kemudian digabungkan dengan data pegawai tidak tetap di lingkungan UPTD Balai Latihan Kerja Kota Probolinggo.

1.4.2. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini berupa data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder :

1. Sumber Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang mengikat berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini, seperti :

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)
- b. Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 95 Tahun 2022 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Probolinggo.
- c. Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 97 Tahun 2018 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Unit Pelaksana Teknis Daerah Balai Latihan Kerja Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Probolinggo.

- d. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Berbasis Kompetensi.
- e. Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 51 Tahun 2021 Tentang Pegawai Non Aparatur Sipil Negara.

2. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Sumber bahan hukum sekunder merupakan bahan penunjang yang memberikan penjelasan dari bahan hukum primer yang terdapat dalam kumpulan pustaka yang terdiri dari buku, jurnal ilmiah, artikel, makalah, dan berbagai tulisan lainnya yang berhubungan dengan pegawai tidak tetap atau pegawai non ASN.

1.4.3. Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur pengumpulan data ini didasari oleh peraturan perundang-undangan dan literatur yang berkaitan dengan materi skripsi ini yang kemudian dikumpulkan dan dipergunakan untuk membahas skripsi ini.

1.4.4. Analiisis Data

Setelah data, literatur dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi skripsi ini berhasil dikumpulkan, kemudian ditarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum menuju hal-hal yang bersifat khusus mengenai masalah yang sedang diteliti, serta memberikan saran sebagai jawaban terhadap masalah yang ada dalam penyelesaiannya.

1.5. Sistematika Penulisan

Untuk menghasilkan karya ilmiah yang baik, serta untuk mempermudah pemahaman mengenai pembahasan dan memberikan gambaran mengenai sistematika penulisan skripsi, maka penulis membaginya menjadi 4 (empat) bagian. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut :

1. BAB I : Pendahuluan, dalam bab ini menguraikan tentang hal - hal yang mendasar dan penulisan skripsi yang terdiri dari beberapa sub bab. Pertama menguraikan latar belakang, kedua ada rumusan masalah, ketiga dibagi menjadi dua yaitu pertama menguraikan tujuan penelitian seperti tujuan umum sedangkan, kedua menguraikan tujuan khusus. Kemudian keempat dibagi menjadi empat yaitu pendekatan masalah, sumber data, prosedur pengumpulan data dan analisa data, sedangkan kelima menguraikan sistematika penulisan.
2. BAB II : Tinjauan Umum Tentang Pegawai Non ASN, dalam Bab II ini membahas tentang konsep umum atau teori yang berkaitan dengan tema permasalahan dalam pokok pembahasan skripsi ini seperti penjelasan perundang-undangan atau pendapat dari pakar hukum. Tinjauan umum ini lebih membahas pembahasan yang umum dan cenderung menguraikan pengertian dan ketentuan umum.
3. BAB III : Status Hukum dan Tugas Pokok Pegawai Tidak Tetap di

Lingkungan UPTD Balai Latihan Kerja Kota Probolinggo, dalam Bab III ini penulis akan menguraikan lebih khusus poin permasalahan dalam skripsi dan menguraikan lebih jelas dan rinci dari permasalahan tersebut. Bab III memaparkan permasalahan dalam skripsi ini untuk dicari solusinya atau menjabarkan sebab akibat dari permasalahan yang muncul.

4. BAB IV : Penutup, dalam Bab IV merupakan tahap akhir dari skripsi ini yang mana hanya terdiri dari dua sub bab yaitu pertama kesimpulan yang memuat kesimpulan dari pembahasan awal sampai akhir sedangkan sub bab kedua adalah saran yang memuat saran untuk menyelesaikan permasalahan yang sudah diuraikan dalam bab – bab sebelumnya.