

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam menjalankan sebuah Negara, Pemerintah dalam hal ini sebagai pihak Eksekutif dalam Tata Kenegaraan berfungsi sebagai roda yang menjalankan Pemerintahan. Tenaga honorer dalam perkembangannya bertujuan untuk membantu kinerja PNS yang mana PNS tersebut sudah kewalahan dalam menjalankan pekerjaannya. Tenaga honorer itu sendiri memiliki pengertian yaitu pegawai yang tidak atau belum diangkat sebagai pegawai tetap atau setiap bulannya menerima honorarium (bukan gaji).¹ Tenaga honorer itu sendiri diangkat untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu pada Instansi Pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD.

Tenaga honorer ini kemudian dibedakan menjadi 2, yaitu tenaga honorer kategori 1 dan tenaga honorer kategori 2. Tenaga honorer K1 adalah tenaga honorer yang bekerja di Instansi Pemerintahan terhitung mulai tanggal 1 Januari 2005, secara terus menerus dimana tenaga honorer K1 ini berpeluang langsung diangkat jadi PNS. Tenaga honorer K1 ini bisa dikatakan lebih beruntung dari tenaga honorer K2, karena tenaga honorer K1 ini dalam menjalankan tugas mendapat fasilitas penunjang layaknya PNS pada umumnya. Kemudian dalam menerima upah atau gaji mereka dibayar perbulan layaknya PNS dimana gaji mereka termasuk kedalam anggaran APBN/APBD.

¹Sinonim, *Pegawai Honorer*, https://id.m.wiktionari.org/wiki/pegawai_honorer
diakses tanggal 02-11-2018 pukul 14 : 04 Wib

Sedangkan tenaga honorer K2 adalah tenaga honorer yang diangkat per 1 Januari 2005 dan tidak mendapat upah dari APBN/APBD, dan apa bila ingin diangkat menjadi CPNS harus mengikuti tes seleksi terlebih dahulu.² Tenaga honorer K2 dalam menjalankan tugas tidak mendapat fasilitas penunjang layaknya tenaga honorer K1 dan PNS pada umumnya. Tentu ini menjadi tidak adil bagi tenaga honorer K2 ditambah lagi Pemerintah mengeluarkan aturan tentang batasan umur bagi tenaga honorer K2 untuk menjadi seorang PNS.

Indonesia dalam menjalankan sistem pemerintahan terdapat istilah Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian kerja yang bekerja pada Instansi pemerintahan di Indonesia.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan warga Negara Indonesia yang memenuhi persyaratan untuk diangkat sebagai pegawai tetap dalam sistem Pemerintahan di Indonesia dan diangkat oleh Pejabat yang berwenang. Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam menjalankan tugasnya disuatu Instansi pemerintahan memiliki hak sebagaimana diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada Pasal 21 yaitu:

1. PNS berhak memperoleh gaji, tunjangan, dan fasilitas;
2. PNS berhak memperoleh cuti;
3. PNS berhak memperoleh jaminan pensiun dan jaminan hari tua;

²Tribun Bali, *Perbedaan Honorer K1 dan Honorer K2*, <https://www.google.co.id/amp/s/amp.kasus.co.id/thread/525661ce17761d000006/perbedaan-honorer-k1-dan-honorer-k2> diakses tanggal 02-11-2018 pukul 14 : 34 Wib

4. PNS berhak memperoleh perlindungan dalam menjalankan tugasnya; dan
5. PNS berhak memperoleh pengembangan kompetensi.

Sedangkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) atau kontrak merupakan pegawai yang diangkat dengan Perjanjian Kerja dalam jangka waktu paling singkat 12 Bulan pada Instansi dan Perwakilan. Penetapan kebutuhan pegawai kontrak merupakan analisis keperluan jumlah, jenis, dan status pegawai kontrak yang diperlukan untuk melaksanakan tugas utama secara efektif dan efisien untuk mendukung beban kerja Instansi dan Perwakilan. Pegawai kontrak dalam menjalankan pekerjaannya tidak ada bedanya dengan PNS, hanya saja mereka dalam menjalankan pekerjaan terikat oleh waktu kontrak mereka. Pegawai Tidak Tetap Pemerintah atau pegawai kontrak merupakan pegawai yang digaji atau sumber pendapatannya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan juga dibiayai oleh anggaran (APBD). Pegawai kontrak itu antara lain Tenaga Ahli, Dokter, Perawat, Guru, dan Dosen yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja.

Banyak pemberitaan di Televisi dan Media Masa lainnya dimana tenaga honorer K2 sudah diberlakukan batas umur untuk mengikuti seleksi CPNS, dimana batasan umur tersebut maksimal berusia 35 Tahun bagi tenaga honorer K2 berdasarkan Peraturan Menteri PAN-RB Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2018.³ Peraturan Menteri PAN-RB Diundangkan di Jakarta

³Kustin Ayuwuragil, *Batas Usia CPNS 2018 Untuk Honorer K2 Tetap 35 Tahun* <https://m.cnnindonesia.com/nasional/20180919184113-20-331538/batas-usia-cpns-2018-untuk-honorer-k2-tetap-35-tahun> diakses tanggal 02-11-2018 pukul 15 : 06 Wib

terhitung dan ditetapkan pada tanggal 30 Agustus 2018. Berlakunya batasan umur ini tentu berdampak pada banyak tenaga honorer K2 yang kecewa dan juga tidak bisa mengikuti seleksi CPNS untuk menjadi pegawai tetap dalam sistem Pemerintahan di Indonesia. Dalam situasi seperti ini, tenaga honorer K2 yang sudah berusia lanjut atau sudah berusia 35 Tahun ke atas yang tidak bisa mengikuti seleksi CPNS akhirnya berdampak pada diarahkannya tenaga honorer K2 tersebut untuk menjadi Pegawai pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pemerintah mengarahkan tenaga honorer K2 yang sudah berusia lanjut untuk menjadi PPPK adalah untuk menciptakan rasa keadilan bagi mereka dengan merampungkan dan menetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen pemerintah dengan perjanjian Kerja.⁴ Dampak lainnya yaitu meningkatnya tingkat pengangguran, Karena Tenaga Honorer yang sudah berusia lanjut atau berusia 35 Tahun ke atas beranggapan percuma lagi untuk bekerja karena sudah tidak bisa mengikuti seleksi CPNS dan lebih memilih berhenti berkerja sebagai tenaga honorer, Sehingga dalam situasi seperti ini dibutuhkan peran dari Pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan ini untuk menciptakan rasa keadilan.

Jenis tenaga honorer kategori 2 ini sangat banyak yang bekerja dan mengabdikan diberbagai Instansi Pemerintah diseluruh Indonesia termasuk di Instansi-instansi pemerintahan di kota Padang Sumatera Barat. Tenaga

⁴Tommy Kurnia, *Pegawai Honorer K2 Jadi Prioritas seleksi PPPK*, <https://www.google.com/amp/s/m.liputan6.com/amp/3865829/pegawai-honorer-K2-jadi-prioritas-seleksi-pppk> diakses tanggal 10-07-2019 pukul 15:27 wib

honorar kategori 2 yang notabene sudah berusia lanjut dan sudah puluhan tahun bekerja dan mengabdikan pada Pemerintah, dengan penghasilan yang jauh dari cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Dari ukuran loyalitas pengabdian tenaga honorar kategori 2 sudah tidak diragukan lagi. Perhatian dari Pemerintah sangat ditunggu-tunggu dan diharapkan untuk dapat mengubah status dari tenaga honorar kategori 2 agar lebih jelas dan pasti yaitu diangkat menjadi Pegawai Negeri. Keberadaan tenaga honorar di Instansi-Instansi Pemerintah juga sangat diperlukan sekali baik di Instansi Pemerintah Pusat dan Instansi Pemerintahan Daerah. Karena tenaga honorar dalam menjalankan tugas memang difungsikan untuk membantu kinerja dari Pegawai Negeri Sipil dimana PNS tersebut sudah kewalahan dalam menjalankan tugas dan fungsinya di Instansi Pemerintahan Pusat maupun Daerah. Tenaga honorar kategori 2 dalam membantu kinerja PNS tidak mendapat fasilitas penunjang dalam melakukan pekerjaan mereka dan mendapat upah honorarium atau bukan gaji yang jauh dari kata cukup bagi tenaga honorar kategori 2.⁵

Dari segi jumlah, Tenaga honorar di Kota Padang yang tercatat di kantor Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia (BKPSDM) Kota Padang tercatat kurang lebih sebanyak 477 orang. Tenaga honorar ini tersebar di berbagai instansi pemerintahan di Kota Padang. Tenaga honorar K2 tersebar diberbagai Instansi Pemerintahan Kota Padang

⁵Zulhesni, *Status Tenaga Honorar K2*,
<https://m.humonline.cm/klinik/detail/ulasan/It56d59d47d249a/status-tenaga-honorar-K2>
diakses tanggal 10-07-2019 pukul 16:01 wib

untuk membantu kinerja dari PNS yang sudah kewalahan dalam menjalankan tugas dan fungsinya di Kota Padang. Dalam melakukan pengawasan serta kontrol terhadap tenaga honorer K2 yang disebar di Kota Padang akan dikontrol oleh BKPSDM, yang sesuai dengan tugas dan fungsinya. Tugas pokok yaitu membantu walikota dalam kebijakan kepegawaian, pendidikan dan pelatihan peningkatan sumber daya aparatur dan penyelenggaraan pemerintahan dalam manajemen kepegawaian. Sedangkan fungsinya yaitu:

1. Perencanaan dan Pengembangan kepegawaian daerah;
2. Penyiapan kebijakan teknis pengembangan kepegawaian daerah;
3. Pengelolaan Sistem informasi Kepegawaian Daerah; dan
4. Penyampaian informasi kepegawaian daerah kepada BKN.⁶

Dalam hal ini Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia (BKPSDM) Kota Padang Berperan sebagai badan yang membantu Pemerintah Kota Padang dalam menjalankan sistem pemerintahan Kota Padang dalam Pengadaan, Pemberhentian dan Informasi Kepegawaian di Kota Padang.

Tenaga honorer K2 dan pegawai kontrak ditingkat Kota dan Kabupaten dilakukan oleh Pemerintah setempat. Pengadaan tenaga honorer K2 ditingkat Kota dan Kabupaten adalah untuk membantu kinerja PNS ditingkat Kota dan kabupaten tersebut dalam menjalankan Tugas-tugas di suatu Instansi

⁶Zulheri, *Tugas Dan Fungsi BKPSDM Kota Padang*,
<https://BKPSDM.go.id/tugas-dan-fungsi-BKPSDM-kota-padang> diakses tanggal 12-07-2019
pukul 21:11 wib

Pemerintahan yang terdapat di suatu Kota dan Kabupaten tersebut. Artinya dalam pengadaan tenaga honorer ditingkat Kota dan Kabupaten akan dilakukan sesuai dengan kebutuhan Kota atau Kabupaten yang bersangkutan dalam penerimaan tenaga honorer, dan tidak ada koordinasi dengan Provinsi.⁷

Untuk pengangkatan tenaga honorer kategori 2 menjadi Pegawai Pemerintah dengan perjanjian Kerja (PPPK) berdasarkan dampak dari batasan umur yang diberlakukan Pemerintah terhadap tenaga honorer kategori 2 yang sudah berusia lanjut atau sudah berusia 35 Tahun ke atas berdasarkan Peraturan Menteri Pemberdayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2018 disuatu Daerah, Kabupaten, dan Kota akan melalui proses. Proses pengangkatan atau pengadaan tenaga honorer kategori 2 menjadai pegawai PPPK disuatu Daerah sebenarnya ditentukan oleh besar kecilnya pemasukan dan pendapatan Daerah yang nantinya dipergunakan untuk membiayai atau menggaji pegawai PPPK Daerah tersebut. Proses pengangkatan melalui beberapa tahapan diantaranya:

1. Tahap lamaran;
2. Tahap penyaringan;
3. Tahap penentuan calon-calon yang diterima;
4. Tahap pengangkatan;
5. Tahap penetapan; dan

⁷Redaksi6,*Pemkot Padang Usulkan 244 Formasi Pegawai Pemerintah Dengan perjanjian kerja*,
<https://prokabar.com/pemkot-Padang-usulkan-244-formasi-pegawai-pemerintah-dengan-perjanjian-kerja/> diakses tanggal 05-04-2019 Pukul 15:27 wib

6. Tahap orientasi;⁸

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk meneliti dengan judul: **“DAMPAK SELEKSI CPNS YANG DIBERLAKUKAN PEMERINTAH KOTA PADANG TERHADAP TENAGA HONORER KATEGORI 2 (K2) YANG SUDAH BERUSIA 35 TAHUN KE ATAS BERDASARKAN PERATURAN MENTERI PAN-RB REPUBLIK INDONESIA NOMOR 36 TAHUN 2018”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dampak seleksi CPNS yang diberlakukan Pemerintah Daerah Kota Padang dalam menyediakan lapangan kerja bagi tenaga honorer K2 yang sudah berusia 35 Tahun ke atas?
2. Kendala yang dihadapi Pemerintah daerah Kota Padang dalam penerimaan atau pengangkatan tenaga honorer K2 untuk menjadi pegawai PPPK terhadap dampak dari batasan umur bagi tenaga honorer K2?
3. Upaya Pemerintah Daerah Kota Padang dalam mengatasi masalah Tenaga Honorer K2?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dampak seleksi CPNS yang diberlakukan Pemerintah Daerah Kota Padang dalam menyediakan lapangan kerja bagi tenaga honorer K2 yang sudah berusia 35 Tahun ke atas.

⁸Miftah Thoha, 1987, *Administrasi Kepegawaian Daerah*, cetak kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta : hlm 32-33.

2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi Pemerintah daerah Kota Padang dalam penerimaan atau pengangkatan tenaga honorer K2 untuk menjadi pegawai PPPK terhadap dampak dari batasan umur bagi tenaga honorer K2.
3. Untuk mengetahui upaya Pemerintah Daerah Kota Padang dalam mengatasi masalah Tenaga Honorer K2.

D. Metode Penelitian

1. Jenis atau Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, jenis atau pendekatan yang akan penulis gunakan adalah penelitian Hukum Sosiologis. Penelitian Hukum Sosiologis yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung dilapangan melalui wawancara untuk mendapatkan data primer yang berkenaan dengan pokok permasalahan yang hendak dibahas.⁹

2. Sumber Data

Dalam melakukan penelitian, data yang akan di pergunakan adalah data Primer dan data Sekunder antara lain:

a. Data Primer

Data Primer merupakan data yang langsung diperoleh dari lapangan guna untuk mendapatkan data yang berguna dengan permasalahan ini. Data jenis ini diperoleh langsung di lapangan dengan mewawancarai Ibu Ice Eryora selaku KABID. Pengadaan, Pemberhentian dan Informasi Kepegawaian BKPSDM Kota Padang di kantor Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Padang, untuk

⁹ Arikunto, Suharsimi, 2006, *Manajemen Penelitian*, Rineka Cipta : Jakarta

mendapat keterangan langsung mengenai Dampak Seleksi CPNS yang Diberlakukan Pemerintah Kota Padang Terhadap Tenaga Honorer 2 (K2) Yang Sudah Berusia 35 Tahun Keatas Berdasarkan Peraturan Menteri PAN-RB Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2018.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang sudah terolah dan diperoleh dari studi kepustakaan, data sekunder ini berupa:

1. Bahan Hukum Primer

- a. Undang Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenaga Kerjaan
- b. Undang Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

2. Bahan Hukum Sekunder

Berapa bahan Hukum yang membantu memberikan penjelasan terhadap bahan Hukum Primer seperti Buku-buku, Jurnal-jurnal, Internet yang berkaitan dengan penulisan ini.¹⁰

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan melakukan kegiatan seperti berikut:

A. Wawancara

Suatu proses tanya jawab secara lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara fisik. Tipe wawancara yang dipakai adalah wawancara

¹⁰Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, cetak pertama, Sinar Grafika, Jakarta : hlm 44-54

terstruktur. Wawancara terstruktur yaitu tipe wawancara dimana daftar pertanyaan sudah terkonsep atau sudah disusun secara terperinci.¹¹ wawancara akan ditanyakan langsung ke KABID. Pengadaan, Pemberhentian dan Informasi Kepegawaian BKPSDM Kota Padang Ibu Ice Eryona di kantor Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Padang.

B. Studi Dokumen

Studi Dokumen yaitu mengumpulkan data melalui data yang tertulis dengan menganalisis datatersebut dan mempelajari data tersebut. Studi dokumen akan dilakukan di perpustakaan Universitas Bung Hatta. Tujuan dan ketentuan studi keputusan pada dasarnya menunjukkan jalan pemecahan masalah penelitian.

4. Analisis Data

Dari data yang diperoleh akan dianalisis dengan melakukan penggambaran hasil penelitian menggunakan kalimat-kalimat agar hasil penelitian ini lebih mudah untuk di pahami. Namun apabila terdapat data kuantitatif penulis akan mencantumkan di dalam hasil penelitian demi kelengkapan informasi yang berkaitan dengan penelitian. Data kuantitaif adalah jenis data yang dapat diukur dan dihitung secara langsung sebagai variabel angka atau bilangan.

¹¹Burhan Ashshofa, 2010, Metode Penelitian Hukum, cetak keenam, Rineka Cipta, Jakarta : hlm 95-96