

TINJAUAN ATAS KEWENANGAN NEGARA (PEMERINTAH) MEMBUAT PERJANJIAN KERJA DENGAN PEGAWAI HONORER SERTA LANDASAN HUKUMNYA

Halimatusadiah, Dhoni Yusra
Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, Jakarta
Jalan Arjuna Utara No. 9 Kebun Jeruk Jakarta 11510
halimatusadiah@yahoo.com

Abstrak

Sistem pengembangan Aparatur dalam organisasi pemerintahan khususnya yang dikelola oleh Pemerintah dibawah naungan Kementerian Aparatur Negara Republik Indonesia melalui koordinasi dengan Badan Kepegawaian Negara selaku pengelola teknis Aparatur atau Pegawai Pemerintah Negara Republik Indonesia. Suatu hal yang menarik perhatian di waktu belakangan ialah banyaknya pekerja yang disebut pegawai honorer. Mereka terdiri dari (untuk sebagian besar) lulusan - lulusan baru sekolah - sekolah lanjutan atau universitas, yang karena ketentuan yuridis dan prosedural tidak dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri atau Calon Pegawai Negeri. Hampir semua instansi tenaga honorer tidak ditempatkan di sebagaimana dijelaskan di dalam pasal 59 di atas tetapi sebagai pegawai yang bekerja terus-menerus yang harusnya untuk pekerjaan yang tidak boleh untuk pegawai kontrak. Selain itu perjanjian kerja honorer juga tidak mengikuti Undang - Undang perburuhan sebagaimana di sebutkan di atas bayak tenaga honorer yang sampai berpuluh-puluh tahun tetap menjadi tenaga kontrak dari sedikit ulasan di atas dapat disimpulkan bahwa Undang - Undang Perburuhan tidak berlaku bagi tenaga honorer di instansi pemerintah untuk pengangkatan dan ataupun yang lain hanya berharap dari belas kasihan pemerintah. Penelitian ini akan membahas, bagaimana wewenang negara (pemerintah) ketika membuat perjanjian kerja dengan pegawai honorer? Dan Apakah landasan hukum yang digunakan oleh negara (pemerintah) untuk membuat perjanjian? Untuk mengetahui apakah negara (pemerintah) bisa membuat perjanjian dengan pegawai honorer. Untuk mengetahui landasan hukum yang digunakan negara (pemerintah) dalam membuat perjanjian kerja tersebut. Metode penelitian ini yang digunakan dalam penulisan ini, yaitu normatif empiris

Kata kunci: kewenangan negara, perjanjian kerja, pegawai honorer

Abstract

Apparat development system in particular government organization run by the Government under the auspices of the Ministry of State Apparat of the Republic of Indonesia in coordination with the State Personnel Board as manager of technical apparatuses or the Government Employees of the Republic of Indonesia. One thing that attracted attention in recent times is the number of workers who called permanent employees. They consist of (for the most part) graduates - a new graduate school - high school or university, which is due to the juridical and procedural provisions can not be appointed as Public Servant or a Candidate Servants. Almost all agencies are not placed on the honorary staff as described in article 59 above, but as an employee who works continuously for work that should not be allowed to contract employees. In addition honorary employment agreement also does not follow the law - labor law as mentioned above stout honorary staff until decades remained the contract staff of a little review can be concluded that the Law - Labour Law does not apply to temporary employees in government agencies for removal and or others just wish the mercy of the government. This study will discuss how the state authority (government) when making agreements with permanent employees? And Is the legal basis used by the state (the government) to make an appointment? To determine whether the state (government) can make arrangements with permanent employees. To know the legal basis used state (government) in making the agreement work. This research used normative empirical method.

Keywords: *determine, agreement, employees*

Pendahuluan

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang besar dan memiliki struktur pemerintahan yang cukup kompleks dengan berbagai permasalahannya. Efektifitas birokrasi merupakan unsur penting terbentuknya sistem kerja administrasi pemerintahan khususnya di bidang kepegawaian. Pegawai adalah Aparatur Negara, sehingga kalau kita berbicara mengenai kedudukan pegawai dalam Negara Republik Indonesia berarti kita berbicara mengenai kedudukan Aparatur Negara secara umum, yang dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) antara lain disebutkan: "Aparatur Pemerintah sebagai Abdi negara dan Abdi masyarakat, makin ditingkatkan pengabdian dan kesetiaannya kepada cita - cita perjuangan bangsa dan negara yang berdasarkan Pancasila dan Undang - Undang Dasar 1945" (Rozali, 1986)

Sistem pengembangan Aparatur dalam organisasi pemerintahan khususnya yang dikelola oleh Pemerintah dibawah naungan Kementerian Aparatur Negara Republik Indonesia melalui koordinasi dengan Badan Kepegawaian Negara selaku pengelola teknis Aparatur atau Pegawai Pemerintah Negara Republik Indonesia. Suatu hal yang menarik perhatian di waktu belakangan ialah banyaknya pekerja yang disebut pegawai honorer. Mereka terdiri dari (untuk sebagian besar) lulusan - lulusan baru sekolah - sekolah lanjutan atau universitas, yang karena ketentuan yuridis dan prosedural tidak dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri atau Calon Pegawai Negeri. (Sastra, 1982)

Tapi karena banyaknya instansi - instansi membutuhkan tambahan pegawai (dan juga sering karena alasan - alasan lain) mereka dipekerjakan pada banyak jawatan - jawatan pemerintah yang membutuhkannya, baik di Pusat maupun terutama di daerah - daerah dalam jumlah yang kadang - kadang besar juga. (sehingga di beberapa daerah mereka mempunyai sebutan sendiri, yaitu "Pegawai Honda", yang berasal dari Pegawai Honorer Daerah). (Sastra, 1982)

Hal ini didasarkan pada Undang - Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok - Pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3) yang berbunyi: Disamping pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat

yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.

Ketetapan tersebut merupakan antisipasi atas keterbatasan Pemerintah serta Keseriusan pemerintah dalam melayani masyarakat. Sungguhpun demikian secara filosofis kebijakan tersebut memiliki signifikansi kearah positif namun dalam praktek pelaksanaannya dalam birokrasi pengangkatan pegawai serta pengelolaannya menjadi biasa dan cenderung tidak lagi mengacu kepada perundang-undangan di atasnya.

Pegawai Tidak Tetap dalam pengertiannya banyak yang menafsirkan lain tanpa mengarah kepada dasar hukum yang ada saat ini. Tenaga Honorer APBD/APBN dan Tenaga Honorer Non-APBD/APBN serta Pegawai Tidak Tetap (PTT) itu sendiri. Apalagi setelah munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Keberadaan Peraturan Pemerintah ini menjadi dilematis dan pragmatis di lingkungan Pemerintahan Daerah khususnya para Pegawai Tidak Tetap karena keberadaan pegawai tidak tetap telah menjadi biasa dan terjadi pemilahan yang secara nyata menimbulkan perpecahan di lingkungan aparatur khususnya di lingkungan pegawai tidak tetap karena tidak adanya pengakuan secara hukum dari pemerintah.

Walaupun ada seperti yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 sangatlah bersifat diskriminatif. Apabila kita lihat dari keberadaan tersebut maka ketetapan Pegawai Tidak Tetap sebagaimana yang tertuang dalam Undang - Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3) menjadi terpilah oleh keberadaan Peraturan Pemerintah tersebut di atas dan mengabaikan pegawai Tidak Tetap yang tidak di danai oleh APBD/APBN, padahal pada kenyataannya keberadaan pegawai pemerintah tersebut memiliki harapan untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil sebagai wujud penghargaan pemerintah atas pengabdian dan dedikasinya.

Sejak munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan

Calon Pegawai Negeri Sipil dari Tenaga Honorer maka istilah Tenaga Honorer semarak berkembang jadi satu paradigma baru di lingkungan instansi pemerintah dan merupakan salah satu Tenaga yang cukup diistimewakan keberadaannya setelah Pegawai Negeri sipil walaupun pada dasarnya pekerjaan yang dilakukan hampir sama dengan pegawai negeri pada umumnya, cuma yang membedakan tenaga honorer jarang ada yang menempati jabatan struktural penting dalam instansi pemerintah karena sifatnya hanya diperbantukan yang ditugaskan langsung melalui Surat Keputusan Menteri ataupun Bupati/Walikota. Istilah Tenaga Honorer yang ada saat ini adalah identik dengan tenaga yang berasal dari :

1. Tenaga Guru disebut GBS (Guru Bantu Sementara) di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama melalui SK dan ketetapan Gaji langsung dari Menteri terkait melalui dana APBN.
2. Tenaga Teknis dan Fungsional di lingkungan Departemen Kesehatan disebut PTT (Pegawai Tidak Tetap) seperti Tenaga Dokter, Perawat dan Tenaga Teknis Kesehatan dengan dasar pelaksanaan tugas langsung melalui SK Menteri ataupun SK Bupati/Walikota dengan gaji didanai oleh APBN/APBD.
3. Tenaga Fungsional di lingkungan Departemen Pertanian disebut PTT (Pegawai Tidak Tetap) seperti Penyuluh Pertanian dengan dasar pelaksanaan tugas langsung melalui SK Menteri dengan Gaji didanai oleh APBN.

Secara umum Perjanjian kerja sudah diatur di dalam Undang - Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang perburuhan yaitu di pasal 1 angka 14 Perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak. Melihat dari istilah di atas ada 2 pihak yaitu Pekerja/buruh dan Pengusaha/Pemberi Kerja. Kita telusuri lebih lanjut arti dari pemberi kerja pasal 1 angka 4 Pemberi kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Kalau melihat dari pengertian "yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk apapun" bisa juga ditafsirkan siapapun, yang mempekerjakan dan memberikan upah bisa disebut sebagai pemberi kerja. Selain hal tersebut di atas, permasalahan yang lain adalah masa depan tenaga honorer itu sendiri. Kalau di dalam Undang - Undang Perburuhan sebagaimana diatur di dalam Pasal 59 (1) Perjanjian kerja untuk waktu tertentu hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu, yaitu:

- a. pekerjaan yang sekali selesai atau yang sementara sifatnya;
- b. pekerjaan yang diperkirakan penyelesaiannya dalam waktu yang tidak terlalu lamadan paling lama 3 (tiga) tahun;
- c. pekerjaan yang bersifat musiman; atau
- d. pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru, atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan.

Pasal 59 ayat (4) menyatakan bahwa Perjanjian kerja waktu tertentu yang didasarkan atas jangka waktu tertentu dapat diadakan untuk paling lama 2 (dua) tahun dan hanya boleh diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun.

Fakta yang terjadi di hampir semua instansi tenaga honorer tidak ditempatkan di sebagaimana dijelaskan di dalam pasal 59 di atas tetapi sebagai pegawai yang bekerja terus-menerus yang harusnya untuk pekerjaan yang tidak boleh untuk pegawai kontrak. Selain itu perjanjian kerja honorer juga tidak mengikuti Undang - Undang perburuhan sebagaimana di sebutkan di atas banyak tenaga honorer yang sampai berpuluh-puluh tahun tetap menjadi tenaga kontrak dari sedikit ulasan di atas dapat disimpulkan bahwa Undang - Undang Perburuhan tidak berlaku bagi tenaga honorer di instansi pemerintah untuk pengangkatan dan ataupun yang lain hanya berharap dari belas kasihan pemerintah.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana wewenang negara (pemerintah) ketika membuat perjanjian kerja dengan pegawai honorer?
2. Apakah landasan hukum yang digunakan oleh negara (pemerintah) untuk membuat perjanjian?

Adapun tujuan penelitian ini

1. Untuk mengetahui apakah negara (pemerintah) bisa membuat perjanjian dengan pegawai honorer.
2. Untuk mengetahui landasan hukum yang digunakan negara (pemerintah) dalam membuat perjanjian kerja tersebut.

Metode penelitian ini yang digunakan dalam penulisan ini, yaitu normatif empiris, dimana penelitian dapat dilaksanakan dengan penelitian kepustakaan (*liberary research*) meliputi bahan hukum primer, bahan hukum skunder dan bahan hukum tersier serta dengan penelitian lapangan (*field research*).

Pembahasan

Pemerintah sebagai salah satu subyek hukum dalam tindakan perdata, maka pemerintah merupakan badan hukum karena menurut Apeldoorn negara, propinsi kotapraja dan lain sebagainya adalah badan hukum. Hanya saja pendiriannya tidak dilakukan secara khusus, melainkan tumbuh secara historis. Pemerintah dianggap sebagai badan hukum, karena pemerintah menjalankan kegiatan komersial. (Ridwan, 1982)

Pemerintah sebagai badan hukum juga dapat ditemukan dalam pasal 1653 BW yang menyebutkan :

“selain perseroan yang sejati, oleh undang - undang diakui pula perhimpunan - perhimpunan orang sebagai perkumpulan - perkumpulan, baik perkumpulan - perkumpulan itu diadakan atau diakui sebagai demikian oleh kekuasaan umum, maupun perkumpulan - perkumpulan itu diterima sebagai diperbolehkan, atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang - undang atau kesusilaan baik”.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan

dan kenegaraan disetiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang - undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu. (Ridwan, 1986)

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut:

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/ Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”. (Prajudi, 1994)

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut:

“Wewenang yang diperoleh secara “atribusi”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru.” Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari

Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.” (Indroharto, 1993)

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk wet (wetgever) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis : pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundangundangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. (Indroharto, 1993)

Dalam rangka menjalankan kegiatan pemerintahannya, pemerintah dapat menggunakan perjanjian, yang bentuknya antarlain sebagai berikut : (HR Ridwan)

a. Perjanjian Perdata Biasa

Pemerintah banyak melakukan perjanjian keperdataan yang mencakup semua hubungan hukum seperti jual beli, sewa menyewa, pemborongan, dan lain-lain. perbuatan keperdataan ini dilakukan karena pemerintah memerlukan berbagai sarana dan prasarana untuk menjalankan administrasi pemerintah seperti kebutuhan alat tulis menulis yang harus dibeli, membeli tanah untuk perkantoran, perumahan dinas dan sebagainya. Meskipun perjanjian yang dilakukan pemerintah ini bersifat perdata biasa atau perdata murni, namun menurut Indroharto, setiap perjanjian perdata yang dilakukan oleh pemerintah selalu didahului oleh adanya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yang kemudian melahirkan teori melebur, yakni keputusan itu dianggap melebur, kedalam tindakan hukum perdata. Oleh karena itu, jika terjadi sengketa, maka penyelesaiannya tidak melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), tetapi melalui peradilan umum.

b. Perjanjian Perdata dengan Syarat - syarat Standar

Pemerintah dapat pula menggunakan instrument hukum keperdataan untuk membuat perjanjian dengan pihak swasta dalam rangka melakukan tugas-tugas tertentu, misalnya tugas-tugas atau pekerjaan yang tidak sepenuhnya dapat diselenggarakan sendiri oleh pihak

pemerintah. Dalam praktik, pemerintah sering melaksanakan tugas - tugas tertentu melalui perjanjian dengan syarat - syarat standar. Pada umumnya, perjanjian dengan syarat- syarat standar ini adalah suatu perjanjian yang seluruhnya telah disiapkan secara sepihak hingga pihak lawan berkontraknya tidak ada pilihan lain kecuali menerima atau menolaknya, seperti terjadi pada perjanjian distribusi aliran tenaga listrik, gas dan air minum.

c. Perjanjian Mengenai Kewenangan Publik

Menurut Indroharto, yang dimaksud dengan perjanjian mengenai wewenang pemerintah adalah perjanjian antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga masyarakat dan yang diperjanjikan mengenai cara badan atau pejabat tata usaha negara menggunakan wewenang pemerintahannya.

d. Perjanjian Mengenai Kebijakan Pemerintah

Bila pemberian wewenang itu mengandung kebebasan, pemerintah dapat melaksanakan wewenangnnya dengan menggunakan mekanisme perjanjian atau kerjasama. Kewenangan luas yang dimiliki pemerintah atas dasar kebebasan, yang kemudian melahirkan kebijakan, dimungkinkan pula dijalankan dengan menggunakan perjanjian. Dengan kata lain, pemerintah dapat menjadikan kewenangan luas atau kebijakan yang dimilikinya sebagai objek perjanjian.

e. Perjanjian Internasional

Dalam melaksanakan politik luar negeri yang diabdikan kepada kepentingan nasional, Pemerintah Republik Indonesia melakukan berbagai upaya termasuk membuat perjanjian internasional dengan negara lain, organisasi internasional, dan subjek-subjek hukum internasional lain.

Perkembangan dunia yang ditandai dengan pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah meningkatkan intensitas hubungan dan interdependensi antar negara. Sejalan dengan peningkatan hubungan tersebut, maka makin meningkat pula kerja sama internasional yang dituangkan dalam beragam bentuk perjanjian internasional.

Pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional melibatkan berbagai lembaga negara dan lembaga pemerintah berikut perangkatnya. Agar tercapai hasil yang

maksimal, diperlukan adanya koordinasi diantara lembaga-lembaga yang bersangkutan. Untuk tujuan tersebut diperlukan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur secara jelas dan menjamin kepastian hukum atas setiap aspek pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional.

Tinjauan Tentang Tenaga Honorer

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 APBN/APBD.

Tenaga honorer atau yang sejenis yang dimaksud, termasuk guru bantu, guru honorer, guru wiyata bhakti, pegawai honorer, pegawai kontrak, pegawai tidak tetap, dan lain-lain yang sejenis dengan itu yang bertugas di bawah naungan instansi pemerintah yang digaji dari APBN/APBD. Peraturan Pemerintah ini memungkinkan setiap kabupaten maupun kota mengangkat tenaga honorer. Gaji mereka dibebankan pada APBN dan APBD, dan secara bertahap dapat diangkat menjadi CPNS. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012, yang berisi Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS dijelaskan secara lebih tegas bahwa penghasilan tenaga honorer dari APBN/APBD adalah penghasilan pokok yang secara tegas tercantum dalam alokasi belanja pegawai/upah pada APBN/APBD. Dalam hal penghasilan tenaga honorer tidak secara tegas tercantum dalam alokasi belanja pegawai/upah pada APBN/APBD, maka tenaga honorer tersebut tidak termasuk dalam pengertian dibiayai oleh APBN/APBD. Akan tetapi dibiayai dari anggaran lain misalnya, dana bantuan operasional sekolah, bantuan atau subsidi untuk kegiatan/pembinaan yang dikeluarkan dari APBN/APBD, atau yang dibiayai dari retribusi.

Istilah tenaga honorer dibedakan menjadi dua macam yaitu tenaga honorer yang berasal dari APBN/APBD dan tenaga honorer Non APBN/APBD. Istilah tenaga honorer APBN/APBD yang ada saat ini adalah identik dengan tenaga yang berasal dari:

- 1) Tenaga Guru disebut Guru Bantu Sementara (GBS) di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama melalui SK dan ditetapkan gaji langsung dari Menteri terkait melalui dana APBN,
- 2) Tenaga Teknis dan Fungsional di lingkungan Departemen Kesehatan disebut Pegawai Tidak Tetap (PTT) seperti Tenaga Dokter, Perawat dan Tenaga Teknis Kesehatan dengan dasar pelaksanaan tugas langsung melalui SK Menteri ataupun SK Bupati/Walikota dengan gaji yang didanai oleh APBN/APBD
- 3) Tenaga Fungsional di lingkungan Departemen Pertanian disebut Pegawai Tidak Tetap (PTT) seperti Penyuluh Pertanian dengan dasar pelaksanaan tugas langsung melalui SK Menteri dengan gaji yang didanai oleh APBN.

Sedangkan istilah tenaga honorer Non APBN/APBD adalah pegawai tidak tetap yang bekerja dan mengabdikan hidupnya menjadi aparatur pemerintah yang pembiayaannya tidak di danai oleh APBN/APBD tapi dibayar berdasarkan keiklasan para pegawai negeri yang dibantunya ataupun dana operasional instansi tersebut yang besar pembayarannya tidak menentu dan relatif lebih kecil dari standar upah minimum baik regional ataupun Kabupaten / kota.

Tinjauan Mengenai Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Indonesia telah memiliki undang - undang yang mengatur mengenai manajemen kepegawaian yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang ditandatangani oleh Presiden B. J Habibie pada tanggal 30 September 1999. Di dalam undang - undang tersebut telah dijelaskan secara rinci mengenai jenis, kedudukan, hak dan kewajiban serta pelaksanaan manajemen kepegawaian. Akan tetapi undang-undang tersebut hanya merupakan pengaturan untuk pegawai pemerintah dalam hal ini pegawai negeri sipil. Di dalam Undang - Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok - Pokok Kepegawaian tidak terdapat pengaturan secara jelas dan rinci mengenai tenaga honorer, sedangkan tenaga

honorer di Indonesia memiliki peran yang sangat penting dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah.

Dalam Pasal 2 ayat (3) disebutkan bahwa disamping pegawai negeri, pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap dimana dalam penjelasan undang - undang tersebut yang dimaksud dengan 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. Akan tetapi pegawai tidak tetap ini tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri sipil. Penamaan pegawai tidak tetap mempunyai arti sebagai pegawai di luar PNS dan pegawai lainnya (tenaga kerja), dimana merupakan salah satu bentuk antisipasi pemerintah terhadap banyaknya kebutuhan pegawai namun dibatasi oleh dana APBN/ APBD dalam penggajiannya. Sedangkan pada Pasal 16A dijelaskan bahwa:

"Untuk memperlancar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan, pemerintahan dapat mengangkat langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil bagi mereka yang telah bekerja pada instansi yang menunjang kepentingan Nasional. Persyaratan, tata cara, dan pengangkatan langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), di tetapkan dengan Peraturan Pemerintah."

Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil menyatakan bahwa 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.

Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, dimaksudkan untuk

memenuhi kebutuhan tenaga tertentu pada instansi pemerintah. Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai berikut :

- a. Tenaga guru;
- b. Tenaga kesehatan pada unit pelayanan kesehatan;
- c. Tenaga penyuluh di bidang pertanian, perikanan, peternakan; dan
- d. Tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah.

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok - Pokok Kepegawaian telah diatur mengenai manajemen kepegawaian guna memenuhi kebutuhan sumber daya manusia dalam hal ini pegawai di lingkungan instansi pemerintah sebagai prasarana untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Manajemen kepegawaian tersebut dapat meliputi rekrutmen pegawai. Sebagaimana kita ketahui profesi pegawai negeri sipil di Indonesia khususnya di Kota Jakarta ini masih belum memenuhi kuota pegawai, sehingga beberapa instansi masih memerlukan sejumlah tenaga honorer yang mana berstatus sebagai pegawai tidak tetap yang diangkat oleh pimpinan instansi terkait dan digaji dari anggaran negara.

Rekrutmen terhadap calon pegawai negeri sipil dapat dilakukan melalui seleksi CPNS yang diselenggarakan oleh pemerintah-pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk mengisi kekosongan/formasi pegawai. Selain itu juga dapat melalui pengangkatan yang biasanya peruntukkan bagi tenaga honorer.

Prosedur pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS ini, telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007, yang mana pelaksanaannya telah selesai pada tahun 2009 yang lalu. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya Peraturan Pemerintah tersebut masih belum dapat memenuhi jumlah tenaga honorer yang begitu banyak untuk diangkat menjadi CPNS. Sehingga para tenaga honorer tersebut menuntut kesejahteraan dan jaminan penghidupan yang layak sebagai balas jasa atas pengabdian mereka pada instansi negara. Hal itu juga dikarenakan dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang

Kepegawaian tidak mengatur secara jelas bagaimana kedudukan tenaga honorer sebagai bagian dari struktur pemerintahan.

Pengaturan Tenaga Kerja Honorer

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang memiliki struktur pemerintahan yang begitu kompleks dengan berbagai permasalahannya. Efektifitas birokrasi merupakan unsur penting bagi terbentuknya sistem kerja administrasi pemerintahan khususnya di bidang Kepegawaian. Setiap perkembangan organisasi, keberhasilannya sangat ditentukan oleh sumber daya manusia di dalamnya dalam mengelola dan mengatur sumber daya lainnya.

Dengan demikian Pegawai atau Aparatur Pemerintah dalam Tata Pemerintahan Indonesia merupakan sumber daya utama di organisasi Pemerintah dalam mencapai tujuan berbangsa dan bernegara, yakni terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Perkembangan suatu pemerintahan, di dalamnya terdapat beberapa faktor yang mempengaruhinya, baik materil maupun non materil walaupun pada dasarnya pelaksanaan pembentukan sistematis materil maupun non materilnya sangat ditentukan oleh unsur finansial, disamping sumber daya manusia sebagai pengelola unsur manajemen. Hal tersebut sejalan dengan sistem pengembangan Aparatur dalam organisasi pemerintahan khususnya yang dikelola oleh Pemerintah melalui koordinasi dengan Badan Kepegawaian Negara (BKN) selaku pengelola teknis aparatur atau pegawai pemerintah negara Republik Indonesia dibawah naungan Kementerian Aparatur Negara Republik Indonesia. Keberadaan pengelolaan kepegawaian ini dimaksudkan adalah untuk melayani masyarakat dan meningkatkan pembangunan negara, akan tetapi pemerintah dalam memenuhi pelayanan masyarakat secara menyeluruh sifatnya masih terbatas.

Lahirnya pegawai tidak tetap / tenaga honorer di Indonesia secara filosofis berkaitan dengan adanya kebutuhan aparatur negara dalam hal ini sebagai wujud pelaksanaan manajemen kepegawaian untuk menjalankan tata pemerintahan Indonesia. Tenaga honorer jumlahnya semakin lama semakin meningkat. Hal ini dikarenakan keberadaan tenaga kerja

yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil jumlahnya tidak dapat memenuhi kebutuhan tenaga kerja di instansi - instansi negeri di Kota Jakarta.

Selain itu penambahan tenaga honorer juga disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain semakin meningkatnya minat masyarakat untuk menjadi pegawai negeri sipil melalui tenaga honorer karena kesejahteraan pegawai negeri sipil setelah lulus sertifikasi cukup menjanjikan. Pengaturan mengenai tenaga honorer di Indonesia, telah diatur dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dimana dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.

Dari penjabaran pasal tersebut, untuk pengangkatan pegawai tidak tetap, pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga honorer. Pengangkatan tenaga honorer yang memenuhi persyaratan, diprioritaskan bagi tenaga honorer yang mempunyai masa kerja lebih lama atau yang usianya menjelang 46 (empat puluh enam) tahun. Tenaga honorer yang mempunyai masa kerja lebih banyak menjadi prioritas pertama untuk diangkat menjadi CPNS.

Dalam hal terdapat berkaitan dengan adanya kebutuhan aparatur negara dalam hal ini sebagai wujud pelaksanaan manajemen kepegawaian untuk menjalankan tata pemerintahan Indonesia. Tenaga honorer jumlahnya semakin lama semakin meningkat. Hal ini dikarenakan keberadaan tenaga kerja yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil jumlahnya tidak dapat memenuhi kebutuhan tenaga kerja di instansi - instansi negeri di Kota Jakarta. Selain itu penambahan tenaga honorer juga disebabkan oleh beberapa faktor, antaralain semakin meningkatnya minat masyarakat untuk menjadi pegawai negeri sipil melalui tenaga honorer karena kesejahteraan pegawai negeri sipil setelah lulus sertifikasi cukup menjanjikan.

Pengaturan mengenai tenaga honorer di Indonesia, telah diatur dalam Pasal 2 ayat (3)

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dimana dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Dari penjabaran pasal tersebut, untuk pengangkatan pegawai tidak tetap, pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga honorer. Pengangkatan tenaga honorer yang memenuhi persyaratan, diprioritaskan bagi tenaga honorer yang mempunyai masa kerja lebih lama atau yang usianya menjelang 46 (empat puluh enam) tahun. Tenaga honorer yang mempunyai masa kerja lebih banyak menjadi prioritas pertama untuk diangkat menjadi CPNS. Dalam hal terdapat beberapa tenaga honorer yang mempunyai masa kerja yang sama, tetapi jumlah tenaga honorer melebihi lowongan formasi yang tersedia, maka diprioritaskan untuk mengangkat tenaga honorer yang berusia lebih tinggi.

Kedudukan Tenaga Kerja Honorer

Setelah munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS, banyak yang menafsirkan lain pengertian pegawai tidak tetap tanpa mengarah kepada dasar hukum yang ada, misalnya ada yang mengartikan pegawai tidak tetap sebagai tenaga honorer APBD/APBN dan tenaga honorer Non-APBD/APBN, tenaga sukarelawan serta pegawai tidak tetap itu sendiri.

Keberadaan Peraturan Pemerintah tersebut menjadi dilematis dan pragmatis di lingkungan Pemerintahan Daerah khususnya para pegawai tidak tetap sendiri karena keberadaannya yang cenderung menjadi bias dan terjadi pemilahan yang secara nyata telah menimbulkan perpecahan di lingkungan aparatur khususnya di lingkungan pegawai tidak tetap, karena tidak adanya pengakuan secara hukum dari pemerintah. Walaupun ada yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang

Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS, tetapi sangat bersifat diskriminatif. Dilihat dari keberadaan pegawai tidak tetap tersebut maka ketetapan mengenai pengaturan pegawai tidak tetap sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3) menjadi terpilah oleh keberadaan Peraturan Pemerintah tersebut di atas dan mengabaikan pegawai tidak tetap yang tidak didanai oleh APBD/APBN, padahal pada kenyataannya keberadaan pegawai tidak tetap tersebut memiliki harapan untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil sebagai wujud penghargaan pemerintah atas pengabdian dan dedikasinya.

Di antara tenaga honorer tersebut ada yang telah lama bekerja kepada pemerintah dan keberadaannya sangat dibutuhkan oleh pemerintah. Mengingat masa bekerja mereka sudah lama dan keberadaannya sangat dibutuhkan oleh pemerintah, dalam kenyataannya sebagian tenaga honorer tersebut telah berusia lebih dari 35 (tiga puluh lima) tahun dan berdasarkan peraturan perundang-undangan tidak dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, maka bagi mereka perlu diberikan perlakuan secara khusus dalam pengangkatan menjadi

Calon Pegawai Negeri Sipil. Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, bagi tenaga honorer yang berusia paling tinggi 46 (empat puluh enam) tahun dan telah bekerja 20 (dua puluh) tahun atau lebih, dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, setelah melalui seleksi administratif, disiplin, integritas, kesehatan, dan kompetensi.

Selanjutnya bagi tenaga honorer yang telah bekerja kurang dari 20 (dua puluh) tahun, pengangkatannya menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil selain melalui seleksi administratif, disiplin, integritas, kesehatan, dan kompetensi, mereka juga diwajibkan mengisi/menjawab daftar pertanyaan mengenai pengetahuan tata pemerintahan/kepemerintahan yang baik antar sesama tenaga honorer yang pelaksanaannya dilakukan terpisah dari pelamar umum yang bukan tenaga honorer.

Setelah penyelesaian tenaga honorer hingga akhir 2014 atau 2015, sesuai dengan Peraturan Pemerintah 48 Tahun 2005 yang telah

dua kali diubah dan yang terakhir Peraturan Pemerintah 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Tenaga honorer di instansi/pemerintah daerah tetap ada, namun dengan istilah yang berbeda yaitu "Tenaga Magang" hal ini terdapat di suatu instansi pemerintah yang mengatakan sejak tahun 2007 sudah tidak mengangkat tenaga honorer lagi. Kedudukan tenaga magang di instansi tersebut sebagai perbantuan tugas pegawai negeri yang bekerja disana dan tenaga magang tersebut tidak menerima pembayaran upah seperti pekerja pada umumnya. Dan ketika membicarakan tenaga honorer yang dipekerjakan di instansi tersebut sebelum tahun 2007 kedudukan mereka sama seperti pegawai tidak tetap yang pada umumnya melakukan pekerjaan perbantuan pegawai negeri sipil di instansi tersebut.

Kewenangan Negara (Pemerintah) dalam Membuat Perjanjian Kerja dengan Pegawai Honorer

Telah diuraikan pada bab sebelumnya tentang kewenangan-kewenangan negara dalam membuat perjanjian. Pemerintah banyak melakukan perjanjian keperdataan yang mencakup semua hubungan hukum seperti jual beli, sewa menyewa, pemborongan, dan lain - lain. perbuatan keperdataan ini dilakukan karena pemerintah memerlukan berbagai sarana dan prasarana untuk menjalankan administrasi pemerintah seperti kebutuhan alat tulis menulis yang harus dibeli, membeli tanah untuk perkantoran, perumahan dinas dan sebagainya. (M.Ridwan, 1987)

Meskipun perjanjian yang dilakukan pemerintah ini bersifat perdata biasa atau perdata murni, namun menurut Indroharto, setiap perjanjian perdata yang dilakukan oleh pemerintah selalu didahului oleh adanya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yang kemudian melahirkan teori melebur, yakni keputusan itu dianggap melebur, kedalam tindakan hukum perdata. Oleh karena itu, jika terjadi sengketa, maka penyelesaiannya tidak melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), tetapi melalui peradilan umum. Dalam hal ini termasuk dalam perjanjian kerja dengan pegawai honorer. (M.Ridwan, 1987)

Kenyataan sehari - hari menunjukkan bahwa pemerintah disamping melakukan

aktivitas dalam bidang hukum publik, juga sering terlibat dalam lapangan keperdataan. Dalam pergaulan hukum, pemerintah sering tampil dengan "twee patten", dengan dua kepala sebagai wakil dari jabatan (ambt) yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum (*rechtspersoon*) yang tunduk pada hukum privat. (M.Ridwan, 1987)

Berdasarkan ajaran hukum (*rechtsleer*) keperdataan dikenal istilah subyek hukum, yaitu *de drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak dan kewajiban, yang terdiri dari manusia dan badan hukum. badan hukum ini terdiri dari dua bagian yaitu badan hukum privat dan badan hukum publik. (Logmann, 1954).

Negara, provinsi, kabupaten dan kotapraja, dan lain - lain dalam perspektif hukum publik dan saat badan hukum publik itu melakukan perbuatan - perbuatan publik seperti membuat peraturan (*regeling*), mengeluarkan kebijakan (*beleid*), menetapkan rencana (*het plan*) dan keputusan (*beschikking*), kedudukan sebagai jabatan atau organisasi jabatan (*ambtenorganisatie*). Sebagai jabatan, ia disertai jabatan kewenangan publik yang diatur dan tunduk pada hukum publik. Ketika badan hukum publik itu terlibat dalam lalu lintas atau perbuatan keperdataan (*privaat rechtsverkeer*), ia dilekati dengan kecakapan (bekwaan) hukum yang tunduk dan mengikat diri pada hukum privat. (M. Ridwan 1987)

Dalam hal kewenangan pemerintah dalam membuat perjanjian dengan pegawai honorer pemerintah berkedudukan sebagai hukum privat yang tindakan hukumnya dijalankan oleh pemerintah. Oleh karena itu, kedudukan pemerintah dalam pergaulan hukum keperdataan tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum privat, tidak memiliki kedudukan yang istimewa, dan dapat menjadi pihak dalam sengketa keperdataan dengan kedudukan yang sama dengan seorang atau badan hukum perdata dalam peradilan umum.

Pengaturan mengenai tenaga honorer dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok - Pokok Kepegawaian terdapat dalam Pasal 2 ayat (3) yang menyebutkan bahwa di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Akan tetapi undang-undang

tersebut hanya merupakan pengaturan untuk pegawai pemerintah dalam hal ini pegawai negeri sipil.

Di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok - Pokok Kepegawaian tidak terdapat pengaturan secara jelas dan rinci mengenai tenaga honorer, sedangkan tenaga honorer di Indonesia memiliki peran yang sangat penting dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah. Namun dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, maka terciptalah salah satu solusi dalam dalam perlindungan pekerja maupun pemberi kerja tentang hak dan kewajiban masing-masing pihak. Undang - undang Nomor 13 Tahun 2003 sangat berarti dalam mengatur hak dan kewajiban, baik para tenaga kerja maupun para pengusaha dalam melaksanakan suatu mekanisme proses produksi. Tidak kalah pentingnya adalah perlindungan tenaga kerja yang bertujuan agar bisa menjamin hak - hak dasar pekerja dan menjamin kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi. Oleh karena itu pemerintah harus mengacu pada undang - undang ketenagakerjaan dalam hal membuat perjanjian kerja.

Terciptanya hubungan kerja, yaitu hubungan antara pekerja dan pengusaha terjadi setelah diadakan perjanjian oleh pekerja dengan pengusaha di mana pekerja menyatakan kesanggupannya untuk menerima upah dan pengusaha menyatakan kesanggupannya untuk mempekerjakan pekerja dengan membayar upah. Di dalam Pasal 50 Undang - Undang Nomor. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dijelaskan bahwa hubungan kerja terjadi karena adanya perjanjian kerja antara pengusaha dengan pekerja. Melihat dari istilah di atas ada dua pihak yaitu Pekerja/buruh dan Pengusaha/Pemberi Kerja.

Undang - Undang Nomor. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan memberikan definisi tentang perjanjian kerja dalam Pasal 1 Ayat (14) yaitu: perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak. Di dalam perjanjian kerja ada 4 unsur yang harus dipenuhi yaitu adanya unsur work atau pekerjaan, adanya servis atau pelayanan,

adanya unsur time atau waktu tertentu, suatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal. Sedangkan perjanjian kerja akan menjadi sah jika memenuhi ketentuan yang diatur dalam KUH Perdata yaitu:

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya. Arti kata sepakat adalah bahwa kedua subyek hukum yang mengadakan perjanjian harus setuju mengenai hal-hal yang pokok dari perjanjian yang diadakan. Perjanjian tersebut dikehendai secara timbal balik
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan
Subyek hukum yang membuat perjanjian harus cakap menurut hukum. Pada dasarnya setiap orang harus sudah dewasa atau akil baliq dan sehat pikirannya disebut cakap menurut hukum. Di dalam Pasal 1330 KUH Perdata dijelaskan orang yang tidak cakap untuk membuat perjanjian adalah orang yang belum dewasa, mereka yang berada di bawah pengampuan, dan orang perempuan dalam hal-hal yang ditetapkan oleh dan semua orang kepada siapa undang-undang telah melarang membuat perjanjian tertentu.
- c. Suatu hal tertentu
Suatu hal tertentu adalah sesuatu yang diperjanjikan. Barang yang dimaksudkan dalam perjanjian, paling sedikit harus ditentukan jenisnya. Barang tersebut harus sudah ada atau sudah berada atau sudah ada atau berada di tangan si berhutang pada waktu perjanjian dibuat, tidak diharuskan oleh undang-undang.
- d. Sebab yang halal.
Sebab yang dimaksud dari suatu perjanjian adalah isi dari perjanjian itu sendiri. Sebagai bagian dari perjanjian pada umumnya, maka perjanjian kerja harus memenuhi syarat sahnya perjanjian kerja harus memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata.

Ketentuan secara khusus yang mengatur tentang perjanjian kerja adalah dalam Pasal 52 Ayat (1) Undang - Undang Nomor. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, yaitu :

- a) Kesepakatan kedua belah pihak.
Kesepakatan kedua belah pihak yang lazim disebut kesepakatan bagi yang mengikatkan dirinya maksudnya bahwa

pihak-pihak yang mengadakan perjanjian kerja harus setuju/sepakat, seia sekata mengenai hal-hal yang diperjanjikan

- b) Kemampuan atau kecakapan melakukan perbuatan hukum.

Kemampuan dan kecakapan kedua belah pihak yang membuat perjanjian maksudnya adalah pihak pekerja maupun pengusaha cakap membuat perjanjian. Seseorang dipandang cakap membuat perjanjian jika yang bersangkutan telah cukup umur. Ketentuan hukum ketenagakerjaan memberikan batasan umur minimal 18 tahun (Pasal 1 Ayat 26) Undang-Undang Nomor. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Selain itu seseorang dikatakan cakap membuat perjanjian jika orang tersebut tidak terganggu jiwa dan mentalnya

- c) Adanya pekerjaan yang diperjanjikan.

Pekerjaan yang diperjanjikan merupakan obyek dari perjanjian kerja antara pekerja dengan pengusaha yang akibat hukumnya melahirkan hak dan kewajiban para pihak. Pekerjaan yang diperjanjikan tidak boleh bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- d) Obyek perjanjian harus halal

Yakni tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan. Jenis pekerjaan yang diperjanjikan merupakan salah satu unsure perjanjian kerja yang harus disebutkan secara jelas.

Yang jadi masalah, pelanggaran yang dilakukan oleh pemda yaitu masih mengangkat tenaga honorer di atas 2006. Karena pengangkatan honorer sudah dilarang sejak 2005 dengan dasar diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 mereka mengangkat pegawai honorer dengan sebutan yang lain bahkan terang - terangan menyebutkan pegawai honorer, sebagai bukti di kementerian pendidikan nasional dan kebudayaan mereka memang mengaku tidak mengangkat pegawai honorer lagi sejak tahun 2007, tetapi mereka hanya mempekerjakan

pegawai magang jika dilihat dari kedudukannya pegawai magang sejajar dengan pegawai honorer. Dasar pengangkatan pegawai magang karena kurangnya tenaga kerja di instansi tersebut dan setiap instansi mempunyai kewenangan otomom untuk membuat perjanjian kerja dengan pegawai magang.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan yang telah dikemukakan dalam bab-bab sebelumnya, baik mengenai kajian pustaka maupun pembahasannya, dapatlah ditarik kesimpulan yang mendasar pada kedua pokok permasalahan, sebagai berikut:

Pertama, ketika membahas kedudukan hukum pemerintah ada dua (*twee petten*) yaitu sebagai wakil dari Badan Hukum (tunduk pada hukum perdata seperti halnya dengan orang atau badan hukum perdata lainnya) dan sebagai wakil dari Jabatan Pemerintah (tunduk pada hukum publik). Pemerintah sebagai badan hukum terlibat dalam pergaulan hukum privat, seperti jual beli, sewa menyewa, membuat perjanjian dan mempunyai hak milik. Pemerintah juga bertanggung jawab ketika terjadi perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Tindakan hukum keperdataan dari pemerintah itu tidak dilakukan oleh organ pemerintah, tetapi oleh badan hukumnya, yang dilakukan oleh wakilnya yaitu pemerintah. Kedudukan pemerintah dalam menggunakan Instrumen hukum keperdataan yaitu: Pemerintah menggunakan instrumen keperdataan sekaligus melibatkan diri dalam hubungan hukum keperdataan dengan kedudukan yang tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum perdata. Pemerintah menggunakan instrumen hukum keperdataan tanpa menempatkan diri dalam kedudukan yang sejajar dengan seorang atau badan hukum. (contohnya perjanjian dengan persyaratan yang ditentukan sepihak oleh pemerintah). Pemerintah dapat menggunakan perjanjian, yang bentuknya antara lain sebagai berikut:

- a. Perjanjian Perdata Biasa
- b. Perjanjian Perdata dengan Syarat - syarat Standar
- c. Perjanjian Mengenai Kewenangan Publik
- d. Perjanjian Mengenai Kebijakan Pemerintah
- e. Perjanjian Internasional.

Kedua, Dasar kewenangan pemerintah dalam membuat perjanjian dengan pegawai honorer adalah berdasarkan Undang - Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok - Pokok kepegawaian yaitu pasal 2 ayat (3) dan dasar pengangkatan pegawai honorer yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 jo 43 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS yang merupakan perwujudan dari ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945, yaitu: Tiap - tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Diharapkan pemerintah dalam hal ini untuk segera menyelesaikan permasalahan tenaga honorer ini dengan adanya Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara serta mengkaji keberadaannya didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian demi menjelaskan kedudukan tenaga honorer itu sendiri.

Daftar Pustaka

Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*. Noor Komala. Jakarta, 1982.

Djumadi. *Perjanjian Kerja*. Radjawali Pers, 1992

Indonesia. *Undang - undang Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil*, UU No. 48 Tahun 2005. LN No. 122, TLN No. 4561

Indonesia. *Undang - undang Tentang Perjanjian Internasional*. UU No. 24 Tahun 2000,

Indonesia. *Undang - undang Tentang Ketenagakerjaan*. UU No. 13 Tahun 2003. LN No 39. TLN No. 4279

Indonesia. *Undang - undang Tentang Pokok - Pokok Kepegawaian*. UU No.43 Tahun 1999, LN No. 169, TLN No. 3890

Indroharto. *Usaha Memahami Undang - Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.

L. J van Apeldoorn. *Pengantar Ilmu Hukum*. Noor Komala. Jakarta, 1982

Logemann. *Over de Theorie Van een Stellig Staatrecht*. Saksama. Jakarta, 1954.

Peraturan Kepala Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2010 *Tentang Petunjuk Pelaksanaan Verifikasi dan Validasi Data Tenaga Honorer*.

Philipus M. Hadjon, et.all. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. GadjahMada University Press. Yogyakarta, 2002

Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta, 1981

Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*. UII Pres. Yogyakarta, 2003

Rozali Abdullah. *Hukum Kepegawaian*. Rajawali. Jakarta, 1986.

Sastra Djatmika dan Marsono. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Djambatan. Jakarta, 1982.

Soepomo, Imam. *Pengantar Hukum Perburuhan*. Djambatan. Jakarta, 2003.