

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seiring dengan perkembangan kenegaraan dan pemerintahan, ajaran negara hukum yang kini dianut oleh negara-negara di dunia khususnya setelah perang dunia kedua adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep negara kesejahteraan ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep negara penjaga malam (*nachwachersstaat*). Konsep *welfare state* menempatkan pemerintah sebagai pihak yang paling bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya. Oleh karenanya, ciri utama dari *welfare state* ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya.¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia adalah negara hukum. Merujuk pada rumusan tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, khususnya pada redaksi “memajukan kesejahteraan umum”, Indonesia juga menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*).² Bahkan lebih dahulu daripada negara-negara barat. Bila di barat negara kesejahteraan baru dikenal

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, h. 14.

² Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995, h. 116.

sekitar tahun 1960, maka bangsa Indonesia sudah merumuskannya pada tahun 1945.³

Agar dapat menjalankan tugas penyelenggaraan kesejahteraan rakyat, pengajaran bagi semua warga negara, dan sebagainya secara baik, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan yang peraturan penyelenggaranya belum ada, yaitu belum dibuat oleh badan-badan kenegaraan yang diserahi fungsi legislasi.⁴

Pemberian kewenangan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri itu lazim dikenal dengan istilah *freies Ermessen* atau *discretionary power*, suatu istilah yang didalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas. Kewajiban adalah tindakan yang harus dilakukan, sedangkan kekuasaan yang luas itu menyiratkan adanya kebebasan memilih; melakukan atau tidak melakukan tindakan.⁵

Secara bahasa *freies Ermessen* berasal dari kata *frei*, artinya: bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga,

³Ibid, h. 145.

⁴E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara di Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1998, h. 28-29.

⁵S.A. de Smith dalam Ridwan HR, *Op. Cit*, h. 15.

dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang, atau suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebesan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) daripada berpegang teguh pada ketentuan hukum yang berlaku.⁶

Perekrutan pegawai honorer pemerintah disamping pengadaan pegawai negeri sipil (PNS) dapat dipandang sebagai tindakan *freies ermessen* pemerintah. Meskipun tidak ada peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum perekrutan tenaga honorer pada awalnya, tetapi melihat semakin tidak sebandingnya jumlah PNS yang ada dengan beban kerja pemerintah dalam melayani rakyat yang semakin bertambah, menimbulkan inisiatif dan kebijakan dari pemerintah melalui berbagai instansi/lembaganya untuk menggunakan kewenangan *freies ermessen* yang ada pada mereka dengan melakukan perekrutan pegawai diluar PNS, yang kemudian dikenal dengan pegawai/tenaga honorer pemerintah.

Hasil penelusuran yang penulis lakukan, instrumen hukum yang digunakan dalam pengangkatan pegawai honorer tersebut bervariasi antara berbagai instansi pemerintahan. Ada yang mengangkat pegawai honorer

⁶Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1998, h. 15.

dengan instrumen hukum administrasi negara berupa surat keputusan (SK) kepala instansi yang bersangkutan, ada yang menggunakan instrumen hukum perdata berupa perjanjian kerja antara kepala instansi pemerintahan dengan pegawai honorer, dan ada pula yang menggunakan kedua bentuk instrumen hukum itu sekaligus.

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas atau *freies ermessen*, namun dalam suatu negara hukum, penggunaan *freies ermessen* ini harus dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku,⁷ artinya tidak ada peraturan perundang-undangan yang melarang kebijakan yang lahir dari *freies ermessen* tersebut. Dalam hal ini perekrutan pegawai honorer memenuhi batasan *freies ermessen* itu. Dalam undang-undang kepegawaian ketika itu (UU No.8/1974) dan segala peraturan pelaksananya tidak ada ketentuan yang melarang penerimaan pegawai pemerintah diluar PNS, sebagaimana tidak adanya ketentuan yang membolehkannya.

Selain itu penggunaan *freies ermessen* juga tidak boleh dilakukan dengan sewenang-wenang (*willikeur/a bus de droit*),⁸ atau melanggar hak asasi warga.⁹ Berdasarkan sejumlah SK atau surat perjanjian kerja pegawai honorer yang berhasil penulis kumpulkan terlihat jelas bahwa kewenangan *freies ermessen*-nya telah digunakan pemerintah dengan sewenang-

⁷Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988, h. 28.

⁸S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2003, h. 140.

⁹Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, h. 5.

wenang dan melanggar hak asasi. Bagaimana tidak, dalam seluruh SK atau surat perjanjian kerja yang berhasil penulis kumpulkan tidak satupun memuat hak pegawai honorer selain gaji yang besarannya pun tidak ada kepastian. "...berhak menerima gaji sesuai anggaran yang tersedia", begitulah rata-rata bunyi salah klausul dalam SK atau perjanjian kerja tersebut. Berdasarkan pengamatan dan wawancara yang penulis lakukan, gaji tersebut acap pula terlambat dibayarkan hingga sampai beberapa bulan.

Hal itu sangat kontras atau bertolak belakang dengan hak-hak yang diperoleh PNS, meskipun beban kerjanya sama, bahkan terkadang lebih berat beban kerja pegawai honorer dibanding PNS. Selain gaji yang layak sesuai pekerjaan dan tanggungjawabnya, PNS juga berhak atas; cuti, perawatan atas kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya, tunjangan atas cacat jasmani dan rohani dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkannya tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga, uang duka untuk keluarga bila PNS meninggal dunia, dan pensiun.¹⁰

Keluarnya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sempat memberikan harapan bagi tenaga honorer dengan diakuinya keberadaan mereka dalam undang-undang tersebut,

¹⁰Pasal 7-10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

dengan nama “pegawai tidak tetap”.¹¹ Namun, pengakuan secara hukum dalam UU No. 43/1999 tidak serta merta menyelesaikan persoalan, karena dalam undang-undang itu hanya sebatas melegalisasi keberadaan pegawai tidak tetap, tanpa diikuti ketentuan mengenai hak-hak dari pegawai tidak tetap.

Undang-undang itupun tidak memerintahkan pembentukan peraturan pemerintah pelaksananya, dan pemerintah pun tidak berinisiatif untuk membentuk peraturan pemerintah tentang pegawai tidak tetap itu. Padahal sebelumnya tanpa ada legalisasi sama sekali oleh undang-undang, pemerintah berani mengangkat pegawai honorer. Namun disaat undang-undang telah melegalkan pengangkatan pegawai tidak tetap, pemerintah justru tidak tanggap dengan membentuk peraturan pelaksananya.

Legalisasi pegawai tidak tetap dalam UU No.43/1999 justru semakin menambah persoalan. Penulis katakan demikian, karena dengan diberinya ruang pemerintah mengangkat pegawai tidak tetap oleh UU No. 43/1999, semakin banyak instansi pemerintah yang melakukan pengangkatan pegawai honorer, sementara payung hukum pelaksana sebagai tindak lanjut pengakuan dalam UU No. 43/1999, tidak kunjung ada. Jadi, meskipun telah ada dasar hukumnya, tetap tidak memberikan kepastian dan keadilan hukum.

UU No. 43/1999 juga justru semakin memperlebar dan memerdalam jurang kesenjangan antara pegawai negeri dengan

¹¹Pasal 2 ayat (3) UU No. 43/1999.

pegawai honorer dengan adanya peningkatan kesejahteraan bagi pegawai negeri, meliputi; program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan bagi putra putri Pegawai Negeri Sipil.¹²

Pegawai honorer baru bisa sedikit bernalas lega pada tahun 2005 dengan keluarnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Penulis katakan hanya “sedikit” bisa bernalas lega, karena keluarnya PP No. 48/2005 juga tidak serta merta menyelesaikan persoalan, khususnya persoalan ketidaksejahteraan pegawai honorer. Melalui PP No. 48/2005 pemerintah hanya menjanjikan pengangkatan pegawai honorer menjadi CPNS menjelang tahun 2009,¹³ tanpa diiringi pemberian kesejahteraan kepada pegawai honorer.

Dalam perjalannya kemudian ternyata pemerintah tidak memenuhi janjinya untuk mengangkat seluruh tenaga honorer menjadi CPNS paling lambat tahun 2009. Setelah sempat terkatung-katung kembali beberapa tahun tidak ada ketentuan nasib, pada tahun 2012 melalui PP No. 56/2012 tentang perubahan kedua PP No. 48/2005 pemerintah kembali menjanjikan pengangkatan pegawai honorer akan diselesaikan paling lambat tahun 2014, itupun jika para pegawai honorer lolos dari seleksi super ketat yang dilakukan pemerintah. Ketentuan seleksi ini terkesan hanya untuk menghalangi para pegawai honorer yang notabene

¹²Pasal 32 ayat (1) dan (2) UU No. 43/1999.

¹³Pasal 6 ayat (1) PP No. 48/2005.

telah mengabdi sangat lama untuk menjadi CPNS dan sebagai upaya pemberanahan pemerintah atas pengingkaran janjinya dalam PP No. 48/2005.

Dalam Pasal 8 PP No.48/2005 disebutkan bahwa sejak ditetapkannya PP tersebut, semua pejabat pembina kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali kemudian keluar peraturan pemerintah yang membolehkan kembali. Namun, larangan itu tidak diamini oleh pejabat di lingkungan instansi pemerintahan, baik pusat maupun daerah. Pengangkatan tenaga honorer tetap berjalan dengan berbagai namanya (seperti: tenaga harian lepas, tenaga bantu, tenaga kontrak, dan lain sebagainya), dan sama seperti sebelumnya tetap tanpa jaminan kesejahteraan, bahkan tanpa jaminan hidup layak.

Berkembang juga rumor bahwa pengangkatan tenaga honorer setelah tahun 2005 tidak semata-mata didasari pertimbangan rasio beban kerja yang tidak seimbang dengan jumlah pegawai. Kepentingan yang bernuansa nepotisme (untuk memasukkan orang-orang yang memiliki kedekatan dengan pejabat-pejabat penting di instansi pemerintah) juga ikut mewarnai. Selain itu kepentingan untuk memperjualbelikan posisi pegawai honorer juga disebut-sebut memiliki andil penting tetap direkrutnya pegawai honorer. Tetapi apapun itu motivasi pemerintah merekrut tenaga honorer, ketika pegawai honorer telah diangkat dan bekerja, sepatutnya diberikan hak-hak yang layak bagi mereka.

Beranjak dari fenomena diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian secara ilmiah untuk mengetahui kedudukan hukum dan perlindungan hukum bagi pegawai honorer pemerintah yang diangkat pasca keluarnya PP No.48/2005 secara hukum. Untuk itu, penelitian ini diberi judul: “Tinjauan Yuridis Kedudukan dan Perlindungan Pegawai Honorer Pemerintah Yang Diangkat Pasca Keluarnya PP No. 48/2005”

B. Batasan Masalah

Dari identifikasi masalah yang terpapar di atas diperoleh gambaran dimensi permasalahan yang begitu luas. Namun, menyadari adanya keterbatasan waktu dan kemampuan, maka penulis memandang perlu memberi batasan masalah secara jelas dan terfokus. Selanjutnya masalah yang menjadi obyek penelitian dibatasi hanya pada kedudukan dan perlindungan tenaga honorer secara hukum. Pembatasan masalah ini mengandung konsep pemahaman sebagai berikut :

Yang dimaksud kedudukan hukum adalah kedudukan, status, atau posisi tenaga honorer dalam pemerintahan menurut Hukum Administrasi Negara.

Yang dimaksud dengan perlindungan hukum adalah perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada tenaga honorer.

Yang dimaksud 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.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas, penulis merumuskan masalah atau pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan pegawai honorer pemerintah yang diangkat pasca keluarnya PP No.48/2005 secara hukum?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pegawai honorer pemerintah yang diangkat pasca keluarnya PP No.48/2005?

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian :
 - a. Untuk mengetahui kedudukan dan perlindungan hukum terhadap tenaga honorer yang diangkat oleh pemerintah
 - b. Untuk mengetahui implikasi pengangkatan tenaga honorer terhadap pengangkatan calon pegawai negeri sipil.
2. Kegunaan Penelitian
 - a. Secara teoritis penelitian ini berguna bagi upaya pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum administrasi negara.
 - b. Dapat dijadikan perbandingan dan acuan bagi mereka yang ingin melakukan penelitian lanjutan.
 - c. Sebagai sumbangan pemikiran penulis terhadap almamater tempat penulis menimba ilmu.

E. Kerangka Teori

Pembagian hukum kedalam hukum publik dan privat yang dilakukan oleh ahli hukum Romawi, Ulpianus, ketika ia menulis “*Publicum ius est, quod ad statum rei romanea spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*” (hukum publik adalah hukum adalah hukum yang berkenaan dengan kesejahteraan negara romawi, sedangkan hukum privat adalah hukum yang mengatur hubungan kekeluargaan) pengaruhnya cukup besar dalam sejarah pemikiran hukum sampai sekarang. Salah satu pengaruh yang masih terasa hingga kini antara lain bahwa tidak dapat menghindarkan diri dari pembagian hukum tersebut, termasuk dalam mengkaji dan memahami keberadaan pemerintah dalam melakukan pergaulan hukum (*rechtsverkeer*).¹⁴

Kenyataan sehari-hari menunjukkan bahwa pemerintah disamping melaksanakan aktifitas dalam bidang hukum publik, juga sering terlibat dalam lapangan keperdataan. Dalam pergaulan hukum, pemerintah sering tampil dengan “*twe petten*”, dengan dua kepala, sebagai wakil dari jabatan (*ambt*) yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum (*rechtpersoon*) yang tunduk pada hukum privat.¹⁵

Baik tindakan hukum keperdataan maupun publik dari pemerintah dapat menjadi peluang munculnya perbuatan yang bertentangan dengan hukum, yang melanggar hak-hak warga negara. Oleh karena itu, hukum harus memberikan perlindungan bagi warga negara. F.H. van Der Burg

¹⁴Ridwan HR, *op.cit.*, h. 69.

¹⁵*Ibid*, h. 69.

dan kawan-kawan mengatakan bahwa, “*De mogelijkheden van rechtsbescherming zijn van belang wanneer de overheid iets heeft gedaan of nagelaten of voornemens is bepaalde handelingen te verrichten en bepaalde personen of groepen zich daardoor gegriefd achten*”(kemungkinan untuk memberikan perlindungan hukum adalah penting ketika pemerintah bermaksud untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu terhadap sesuatu, yang oleh karena tindakan atau kelalaianya itu melanggar (hak) orang-orang atau kelompok tertentu).¹⁶

Secara umum ada tiga macam perbuatan pemerintahan yaitu perbuatan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundangan (*regeling*), perbuatan pemerintahan dalam penerbitan keputusan (*beschikking*), dan perbuatan pemerintahan dalam bidang keperdataan (*materiele daad*). Dua bidang yang pertama terjadi dalam publik, dan karena itu tunduk dan diatur berdasarkan hukum publik, sedangkan yang terakhir khusus dalam bidang perdata, dan karenanya tunduk dan diatur berdasarkan hukum perdata.¹⁷

Atas dasar pembidangan perbuatan pemerintahan ini, Muchsan mengatakan bahwa perbuatan melawan hukum oleh pemerintah yang berbentuk melanggar hak subjektif orang lain tidak hanya terbatas pada perbuatan yang bersifat *privaatrechtelijk* saja, tetapi juga perbuatan yang

¹⁶F.H. van Der Burg, et.al., dalam Ridwan HR, *Ibid*, h. 267.

¹⁷Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 123.

bersifat *publiekrechtelijk*. Penguasa dapat dianggap melakukan perbuatan melawan hukum karena melanggar hak subjektif orang lain, apabila:¹⁸

1. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hukum publik serta melanggar ketentuan kaidah hukum tersebut.
2. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata serta melanggar ketentuan dalam hukum tersebut.

1. Perlindungan Hukum dalam Bidang Publik

Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum. Karakteristik paling penting dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan pemerintah yang bersifat sepihak.¹⁹ Dikatakan bersifat sepihak karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum pemerintahan itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah, tidak tergantung pada kehendak pihak lain dan tidak diharuskan ada persesuaian kehendak (*wilsovereenstemming*) dengan pihak lain.²⁰

Keputusan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri

¹⁸Muchsan, *Op.Cit*, h. 22.

¹⁹F.H. van Der Burg, et.al., *op.cit*, h. 274.

²⁰Ridwan HR, *loc.cit*, h. 274.

kehidupan warga negara, karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Perlindungan terhadap warga negara diberikan bilamana sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum, baik tertulis maupun tidak.²¹

Ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan pemerintah dalam bidang hukum publik, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Pada perlindungan hukum preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang defenitif. Artinya, perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.²²

Ada beberapa alasan mengapa warga negara harus mendapat perlindungan hukum dari tindakan pemerintah: *pertama*, karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan pemerintah. Karena itu warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum untuk memperoleh kepastian hukum. *Kedua*, hubungan antara pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar, warga negara sebagai pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah. *Ketiga*, berbagai perselisihan warga negara

²¹Sjachran Basah, *op.cit.*,h. 7-8.

²²Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 2.

dengan pemrintah itu berkenaan dengan keputusan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara. Pembuatan keputusan yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*), akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara.²³

2. Perlindungan Hukum Dalam Bidang Keperdataan

Berkenaan dengan kedudukan pemerintah sebagai wakil dari badan hukum publik yang dapat melakukan tindakan-tindakan hukum dalam bidang keperdataan seperti jual beli, sewa menyewa, membuat perjanjian, dan sebagainya, maka dimungkinkan muncul tindakan pemerintah yang bertentangan dengan hukum (*onrechmatige overheidsdaad*).²⁴

Perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan hukum keperdataan pemerintah dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum publik dilakukan melalui peradilan umum. Kedudukan pemerintah atau administrasi negara dalam hal ini tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum perdata, yaitu sejajar, sehingga pemerintah dapat menjadi tergugat maupun penggugat. Dalam konteks inilah prinsip dan kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*) yang menjadi salah satu unsur negara hukum terimplementasi. Dengan kata lain, hukum perdata memberikan perlindungan

²³Ridwan HR, *Op.Cit.*, h. 277.

²⁴*Ibid*, h. 271.

yang sama baik kepada pemerintah maupun seseorang atau badan hukum perdata.²⁵

F. Metode Penelitian

Untuk memperoleh hasil penelitian yang baik serta untuk mendapatkan data yang relevan dengan masalah penelitian ini, maka penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis dan Sifat Penelitian

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk kedalam jenis gabungan penelitian normatif/studi kepustakaan, yaitu penelitian tentang teori dan norma hukum, dalam hal ini adalah hukum administrasi negara yang diaplikasikan dalam pengangkatan tenaga honorer di lingkungan pemerintah. Kemudian dikaitkan dengan kedudukan dan perlindungan hukum bagi tenaga honorer tersebut.

b. Sifat Penelitian

Berdasarkan sifatnya penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis, karena akan menggambarkan kedudukan hukum dan perlindungan hukum tenaga honorer yang diangkat oleh instansi dalam lingkungan pemerintah republik Indonesia.

2. Data dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer

²⁵Ibid, h. 274.

Bahan hukum primer berupa bahan utama yang dijadikan bahasan dalam penelitian ini, yaitu bahan hukum yang berkaitan/berhubungan dengan obyek/materi penelitian ini, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa bahan hukum yang mempunyai fungsi untuk menambah/memperkuat dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dalam penelitian ini, seperti buku-buku dan artikel surat kabar yang berubungan dengan materi penelitian ini.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier berupa bahan hukum yang mempunyai fungsi untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini, seperti kamus hukum/bahasa.

c. Analisis Data dan Penarikan Kesimpulan

Penelitian ini menggunakan analisa data deskriptif kualitatif, maksudnya adalah mendeskripsikan atau menggambarkan data-data yang telah diperoleh dari penelitian ini, disusun secara sistematis logis dan selanjutnya dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan dengan metode deduktif (dari umum ke khusus).

G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini penulis membuat sistematika penulisan guna membantu penulis maupun pembaca agar lebih mudah mendapatkan gambaran-gambaran umum dalam memahami karya ilmiah ini. Dalam hal ini penulis membagi kedalam beberapa bab, yaitu:

BAB I: Pendahuluan, terdiri dari: latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II: Tinjauan umum tentang kepegawaian di Indonesia, yang terdiri dari: sejarah kepegawaian di Indonesia dan jenis dan peranan lembaga pengelola kepegawaian di Indonesia

BAB III: Tinjauan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, yang terdiri dari: sejarah kelahiran asas-asas umum pemerintahan yang baik dan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia.

BAB IV: Pembahasan tinjauan yuridis kedudukan dan perlindungan pegawai honorer dan yang diangkat pasca keluarnya PP No.48/2005.

BAB V: Penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan saran

DAFTAR KEPUSTAKAAN