

## Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Bantu

Intan Fradila Pancawati<sup>1</sup>, Amanda Rizkina Wirawati<sup>2</sup>, Andre Bagus Saputra<sup>3</sup>, Nurmalita Ayuningtyas Harahap<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Indonesia, [19410323@students.uii.ac.id](mailto:19410323@students.uii.ac.id)

<sup>2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Indonesia

<sup>3</sup> Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Indonesia

<sup>4</sup> Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Indonesia

## ABSTRACT

*The need for employees in government agencies is problematic due to the lack of recruitment formations for Civil Servants and Government Employees with Work Agreements (PPPK) causes the appointment of auxiliary employee through governor regulations in Yogyakarta Special Region to fill formations or positions in government administration. However, the existence of auxiliary staff employees is not clearly regulated in the employment law. Furthermore, it is needed to find the status, position and legal protection of Auxiliary Personel staff. This study aims to analyze, provide clarity and solutions regarding the status of the position and legal protection, based on Government Regulation No. 49 of 2018 concerning Management of Government Employees with Work Agreements in Yogyakarta Special Region. The method used in this research is empirical juridical by conducting interviews and statute approach. The conclusion of this study is that the Governor's Regulation on the Management of Auxiliary Personnel is invalid and null and void which resulted in unclear status and position of auxiliary staff within the Yogyakarta Special Region Government. Moreover, the legal protection for auxiliary personnel is not yet maximized and Auxiliary personnel should be given the same protection as PPPK for the same workload and work responsibilities.*

## Cite this paper

Pancawati, I. F., Wirawati, A. R., Saputra, A. B., & Harahap, N. A. (2023). Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Bantu. *Widya Yuridika: Jurnal Hukum*, 6(2). doi: 10.31328/wy.v6i2.4453

## MANUSCRIPT INFO

**Manuscript History:**Received:

2023-01-17

Accepted:

2023-03-29

Corresponding Author:

Intan Fradila Pancawati,  
[19410323@students.uii.ac.id](mailto:19410323@students.uii.ac.id)

**Keywords:**

Auxiliary Personnel;  
Governor Regulation; Legal  
protection



Widya Yuridika: Jurnal  
Hukum is Licensed under a  
Creative Commons  
Attribution-ShareAlike 4.0  
International License

**Layout Version:**

v.6.2023

## PENDAHULUAN

Laju perkembangan negara yang masif mengakibatkan kebutuhan akan sumber daya manusia untuk menggerakkan roda pemerintahan sangat penting guna mencapai tujuan yang diharapkan. Upaya untuk meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanan terhadap publik, mengakibatkan pemerintah berusaha memaksimalkan pemenuhan kebutuhan sumber daya manusia perekrutan Aparatur Sipil Negara yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Seiring berjalannya waktu, pemerintah kewalahan untuk melayani masyarakat apabila bergantung pada kedua aparatur sipil negara, sebagai solusinya pemerintah membuka perekrutan untuk pegawai tambahan di luar ASN untuk membantu meningkatkan kinerja pemerintahan.

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu daerah yang melakukan peningkatan kinerja dan kualitas pelayanan bagi masyarakat dengan perekrutan tenaga bantu. Tenaga Bantu adalah seseorang yang memenuhi persyaratan tertentu dan diangkat dalam jangka waktu tertentu untuk mengisi formasi jabatan aparatur sipil negara dan/atau jabatan yang tidak dikerjakan aparatur sipil negara dengan pembiayaan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.<sup>2</sup> Pada tahun 2020 sudah terhimpun sebanyak 438.590 pegawai tambahan yang bekerja untuk pemerintah guna menghadapi permasalahan kurangnya sumber daya manusia, pemerintah daerah melakukan perekrutan pegawai tambahan. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta merekrut tenaga bantu (NABAN) untuk membantu aparatur sipil negara, tercatat pada tahun 2021 terdapat 3.541 tenaga bantu formasi dengan formasi kebutuhan yang berbeda-beda.<sup>3</sup> Perekrutan dan penambahan tenaga bantu di luar ASN dilakukan oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta setiap tahunnya untuk pemenuhan pelayanan publik.

Keberadaan tenaga bantu dalam pemerintahan, menimbulkan permasalahan mendasar terkait status kedudukan dan perlindungan hukum bagi mereka. Sampai saat ini pegawai tenaga bantu keberadaannya tidak diatur secara jelas dalam aturan hukum kepegawaian, apabila merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan dalam Pasal 6 bahwa "*Pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK*"<sup>4</sup>, sedangkan tenaga bantu tidak termasuk ke dalam PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) walaupun kualifikasi yang sama-sama tenaga kerja yang memiliki perjanjian kerja dengan pemerintah.

Pengaturan terkait tenaga bantu ternyata dilakukan oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 74 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Tenaga Bantu yang ternyata bertentangan dengan Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja bahwa "*(1) PPK dilarang mengangkat pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN; (2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku juga bagi pejabat lain di lingkungan instansi pemerintah yang melakukan pengangkatan pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK; (3) PPK dan pejabat lain yang mengangkat pegawai non PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN dikenakan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.*"<sup>5</sup>

Larangan mengangkat tenaga bantu atau tenaga honorer di instansi pemerintahan baik dilakukan oleh gubernur dan bupati sudah diatur sejak tahun 2005 dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Pasal 8 bahwa "*Sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali*

---

<sup>2</sup> Pasal 1 Pergub DIY Nomor 106 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Tenaga Bantu

<sup>3</sup> Regi Yanuar Widhia Dinnata. 2022. "Pemda DIY Jamin PTKM Tak Ganggu Pelayanan Publik". *Ayoyogya.com*. Diambil 15 Juni 2022. <https://www.ayoyogya.com/umum/pr-39467989/Pemda-DIY-Jamin-PTKM-Tak-Ganggu-Pelayanan-Publik>

<sup>4</sup> UU No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>5</sup> PP No. 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah

*ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*"<sup>6</sup> Kemudian hal tersebut diatur lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 yang dipertegas dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 814.1/169/SJ tanggal 10 Januari 2013.<sup>7</sup>

Terlihat dari peraturan gubernur tersebut pengangkatan tenaga bantu tersebut masih dilakukan bahkan setelah diaturnya larangan mengenai pengangkatan pegawai non ASN oleh gubernur. Sifat dari peraturan gubernur adalah kebijakan yang mana peraturan tersebut memiliki kedudukan serta memiliki kekuatan hukum yang mengikat jika diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi.<sup>8</sup> Melihat peraturan gubernur yang mana bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka secara akademik peraturan gubernur tersebut batal demi hukum.

Ketidajelasan aturan tersebut mengakibatkan tidak jelasnya status dan perlindungan hukum tenaga bantu di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang berimbas pada buramnya pemenuhan hak dan kejelasan beban kerja. Peran dari tenaga bantu yang ikut serta dalam menjalankan roda pemerintahan seharusnya diberikan status dan perlindungan yang jelas untuk menjamin kepastian. Melalui pembahasan tersebut muncul permasalahan mengenai tenaga bantu berupa status dan kedudukan tenaga bantu Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta jika dilihat dari Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dan perlindungan hukum tenaga bantu Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Maka dari itu, penelitian ini penting untuk dilakukan agar memberikan kejelasan dari kedudukan dan perlindungan hukum serta memberikan solusi terbaik bagi tenaga bantu di lingkungan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **METODE**

Jenis penelitian yang digunakan adalah hukum empiris. Penelitian hukum empiris merupakan jenis penelitian hukum yang dikonsepsikan untuk mengkaji, menganalisis, berlakunya hukum dalam masyarakat.<sup>9</sup> Menurut Abdulkadir Muhammad bahwa penelitian hukum empiris data yang diperoleh tidak hanya berasal dari hukum yang tertulis atau hukum positif, tetapi juga data primer yaitu data diperoleh dari lokasi penelitian yang berupa perilaku dan kondisi nyata.<sup>10</sup>

Objek penelitian yang digunakan adalah kedudukan dan perlindungan hukum tenaga bantu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK Sedangkan Subjek Penelitian, yaitu Badan Kepegawaian Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sumber data yang digunakan untuk mengkaji penelitian ini adalah menggunakan data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari hasil lapangan yang berupa hasil wawancara dari informan dan data sekunder adalah data yang berasal dari kepustakaan

---

<sup>6</sup> PP No 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil

<sup>7</sup> PP Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil

<sup>8</sup> Pasal 8 Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan

<sup>9</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (NTB: Mataram University Pers, 2020), 45

<sup>10</sup> Abdulkahir Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 54

---

atau dokumen hukum yang terdiri dari bahan hukum sekunder, bahan hukum primer, bahan hukum tersier dan bahan non hukum.

Teknik pengumpulan data primer dan data sekunder yang digunakan adalah dengan melakukan observasi, yaitu pengumpulan data sekunder dilakukan melalui pengamatan terhadap peraturan perundang - undangan yang berlaku terkait, kemudian menyeleksi bahan hukum yang digunakan untuk menganalisa data penelitian dan wawancara dan informasi , yaitu pengumpulan data lapangan atau data primer dengan cara mengadakan wawancara dengan narasumber yaitu kepada Badan Kepegawain Daerah Istimewa Yogyakarta

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang - undangan (*statute approach*). Pendekatan penelitian dengan menelaah peraturan dan regulasi yang terkait dengan penelitian ini yaitu Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, PP Nomor 49 Tahun 2028 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah, Peraturan Gubernur Nomor 74 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Tenaga Bantu terhadap sistem kepegawaian yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Metode analisis digunakan dengan cara pendekatan kualitatif merupakan cara analisis penelitian dengan menghasilkan data deskriptif analitis yaitu data yang didapat dari responden secara lisan maupun tertulis, yang dipelajari menurut peraturan yang ada sebagai sesuatu yang utuh. Analisis data diolah dan disajikan dalam bentuk narasi.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Status dan Kedudukan NABAN**

Pengadaan formasi tenaga bantu merupakan upaya pemerintah untuk mengisi formasi kekurangan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan data per-September 2022 Badan Kepegawaian Daerah (BKD) bahwa ASN PEMDA DIY seharusnya diisi oleh 16.200 orang. Akan tetapi, formasi tersebut hanya terisi oleh sekitar 10.363 orang untuk PNS, 241 orang untuk PPPK dan 3.377 orang untuk NABAN. <sup>11</sup>

Pengangkatan tenaga bantu sendiri didasarkan kepada Peraturan Gubernur ( Pergub) Nomor 106 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Tenaga Bantu. Tenaga bantu diangkat berdasarkan SK Gubernur yang ditandatangani oleh sekretaris daerah melalui delegasi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 Pergub Nomor 106 Tahun 2020 “(1) Peserta yang lulus seleksi khusus dan seleksi umum diangkat sebagai Tenaga Bantu dengan Keputusan Gubernur; (2) Petikan Keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didelegasikan kepada Kepala Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kepegawaian.” <sup>12</sup>

Peraturan Gubernur merupakan suatu kebijakan yang berbentuk diskresi yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Berdasarkan Pasal 175 angka 1 Undang - Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang mengubah Pasal 1 angka 9 Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 “*Diskresi adalah keputusan dan/ atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk mengatasi masalah*

---

<sup>11</sup> Wawancara dengan Bapak Wahyu, Ketua Bidang Kepengurusan dan Kepegawaian BKD, di Yogyakarta, 23 September 2019

<sup>12</sup> Pasal 21 Peraturan Gubernur (Pergub) No. 106 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Tenaga Bantu

*persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang - undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan”*

Menurut Philipus M Hadijon, diskresi adalah salah satu hak pejabat pemerintah dan peraturan kebijakan yang merupakan wujud formal dari kebijakan yang telah ditetapkan oleh pejabat administrasi negara. Berdasarkan Pasal 1 Nomor 7 Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa “*Pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi daerah*”.<sup>13</sup> Diskresi dilandaskan kepada asas diskresi (*freies ermessen*), bahwa pejabat pemerintahan tidak dapat menolak untuk mengambil suatu keputusan apabila tidak terdapat peraturan, sehingga pejabat administrasi negara diberikan kebebasan untuk mengambil keputusan atas pendapatnya sendiri selama tidak bertentangan dengan asas legalitas dan yurisdiksi.

Sjachran Basah mengungkapkan syarat digunakannya diskresi atau *Freies Ermessen*, yaitu:<sup>14</sup>

- a. *Freies Ermessen* digunakan untuk menjalankan kepentingan umum
- b. *Freies Ermessen* digunakan sebagai bentuk aktif dari penyelenggaraan administrasi negara
- c. *Freies Ermessen* dijalankan berdasarkan dasar hukum
- d. *Freies Ermessen* dijalankan berlandaskan inisiatif mandiri dari pemerintah
- e. *Freies Ermessen* dijalankan untuk menyelesaikan permasalahan penting yang mendesak
- f. *Freies Ermessen* dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa dan secara hukum negara.

Pergub yang merupakan peraturan kebijakan memiliki sifat yang berbeda dengan peraturan perundang - undangan yaitu peraturan perundang - undangan memiliki sifat yang mengikat (*gebonden beleids*), sedangkan peraturan kebijakan sendiri merupakan peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau pejabat administrasi negara yang bersifat bebas (*vrijsbeleid*) sesuai dengan kewenangan dari asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*).<sup>15</sup> Peraturan ini dibuat karena adanya suatu keadaan yang tidak dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan biasa, yang dapat disebabkan oleh pejabat yang tidak berwenang, atau sudah tidak termasuk kedalam materi muatan suatu peraturan.<sup>16</sup>

Peraturan kebijakan atas dasar *freies ermessen* atau *beleidsvrijheid* harus didasarkan kepada tujuan dan manfaat sesuai dengan wewenang yang dilandaskan oleh hukum. Sehingga semua tindakan yang didasarkan oleh *freies ermessen* tersebut tidak

---

<sup>13</sup> Pasal 1 Nomor 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>14</sup> Jeddawi, M. et al., *Discretion (Freies Ermessen): The Legal Device In Supporting Development*. Jurnal Konstituen Vol. 1 No. 1. (2004) :80

<sup>15</sup> Arif Christiono Soebroto, “Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Di Bawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS”, dipresentasikan pada Workshop Peraturan Kebijakan di Kementerian PPN BAPPENAS, Jakarta, Indonesia, 4.

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2003), 232

termasuk sebagai tindakan yang melampaui wewenang (*détournement de pouvoir*), penyalahgunaan wewenang (*misbruik van recht*) ataupun melawan hukum (*onrechtmatigover-heisdaad*).<sup>17</sup>

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Gubernur tentang Pengelolaan Tenaga Bantu bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan dikarenakan di Daerah Istimewa Yogyakarta masih terdapat kekurangan ASN. Pergub tersebut digunakan untuk mengisi kekosongan hukum serta memberikan kepastian hukum bagi para tenaga bantu agar mendapatkan hak - hak yang sesuai dan sama dengan ASN.

Tindakan pengangkatan tenaga honorer/bantu oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut didasarkan kepada Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa "*Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia*".<sup>18</sup>

Dengan demikian Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang dilandaskan oleh diskresi untuk menyelenggarakan rekrutmen bagi tenaga bantu/honorar di daerahnya sendiri. Penyelenggaraan diskresi tersebut dipertegas dalam Pasal 22 ayat (2) UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

bahwa "*Setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk: a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b. mengisi kekosongan hukum; c. memberikan kepastian hukum; dan d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.*"<sup>19</sup>

Selain itu berdasarkan Pasal 24 Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang telah diubah dalam Undang - Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bahwa "*Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat: a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); b. sesuai dengan AUPB; c. berdasarkan alasan-alasan yang objektif; d. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan e. dilakukan dengan itikad baik.*"

Berdasarkan Pasal 24 Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang telah diubah dalam Undang - Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, peraturan kebijakan harus dilakukan sesuai dengan AAUPB (Asas - Asas Umum Pemerintahan yang Baik). AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>20</sup> Berdasarkan Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan asas - asas AUPB terdiri dari

*a. kepastian hukum;*

---

<sup>17</sup>Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2004), 16

<sup>18</sup> Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>19</sup> Pasal 22 ayat (2) UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>20</sup> UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi Negara diubah menjadi Undang - Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

---

- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

Pergub tersebut dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta digunakan untuk menjamin kepastian hukum tenaga bantu, akan tetapi Pergub tersebut bertentangan Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yaitu *“(1) PPK dilarang mengangkat pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN; (2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku juga bagi pejabat lain di lingkungan instansi pemerintah yang melakukan pengangkatan pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK; (3) PPK dan pejabat lain yang mengangkat pegawai non PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN dikenakan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.”*<sup>21</sup>

Selain Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja melarang adanya pengangkatan tenaga non PNS dan non PPK. Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga secara eksplisit mengatur dalam Pasal 6 bahwa ASN terdiri dari PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Berdasarkan peraturan tersebut sudah jelas bahwa tidak boleh melakukan pengangkatan non - PNS dan/atau non- PPPK. Akan tetapi, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta masih melakukan pengangkatan pegawai non - ASN dilingkungan instansi pemerintah yaitu pengangkatan tenaga bantu.

Pergub tersebut telah bertentangan dengan Asas - Asas Umum Pemerintahan Yang Baik yaitu Asas Kepastian Hukum. Bahwa Peraturan Gubernur tersebut telah jelas melanggar Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Dengan demikian, pengangkatan tenaga bantu dalam instansi pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terdapat jaminan kepastian hukum bagi tenaga bantu.

Kepastian hukum dalam pengangkatan tenaga bantu di Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terpenuhi, maka Itikad baik juga tidak dapat terpenuhi. Itikad baik adalah tindakan atau keputusan yang telah ditetapkan atau dilakukan didasarkan oleh adanya 2 (dua) motif yaitu kejujuran dan AUPB. Pergub merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat yang tidak memenuhi asas kepastian hukum yang melanggar salah satu asas AUPB.

Dalam sistem hukum *common law* doktrin *ultra vires* menurut Foulkes dianggap sebagai konsep yang paling fundamental dalam hukum administrasi, *“one of the most fundamental concepts in administrative law is the ultra vires doctrine”*. Dalam hal ini suatu tindakan pejabat publik dinyatakan tidak sah karena tindakan pejabat publik itu gagal

---

<sup>21</sup> Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah

memenuhi syarat prosedur atau karena tindakan itu tidak diperhatikan atau dilarang untuk dilakukan.<sup>22</sup>

Secara umum dapat disebutkan bahwa diskresi dan peraturan kebijakan dianggap sah jika terpenuhi syarat-syarat yang berupa legalitas dan rasionalitas, kejujuran dan keterbukaan, tujuan yang layak, dan konsistensi. Legalitas mengandung makna bahwa setiap tindakan kekuasaan pemerintah, yaitu setiap tindakan yang mempengaruhi hak, kewajiban, atau kebebasan setiap orang harus ditunjukkan dasar hukumnya secara tegas. Syarat legalitas dalam kaitannya dengan diskresi ditentukan secara tegas atau tertulis dalam suatu undang-undang, tetapi tersirat dalam undang-undang yang bersangkutan.<sup>23</sup>

Dengan demikian pada dasarnya Pergub tentang pengelolaan tenaga bantu tidaklah termasuk dalam diskresi yang sah karena tidak memenuhi syarat legalitas, sebagaimana disebutkan di atas berdasarkan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja melarang adanya pengangkatan pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN.

Berdasarkan Pasal 31 Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa Penggunaan diskresi dinyatakan mencampuradukan wewenang apabila bertentangan dengan AAUPB sehingga dinyatakan batal demi hukum. Bahwa Pergub tersebut bertentangan dengan itikad baik dan kepastian hukum berarti Pergub tersebut bertentangan dengan AUPB.

### **Perlindungan Hukum Tenaga Bantu**

Perlindungan hukum sendiri diatur dalam Undang - Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28 I ayat (4) yang menyatakan bahwa "*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*"<sup>24</sup> Menurut pendapat Satjipto Rahardjo, pengertian dari perlindungan hukum sendiri merupakan upaya perlindungan hak asasi manusia agar masyarakat dapat menikmati semua hak-hak yang telah diberikan oleh hukum dan mencegah terjadinya pengurangan hak oleh orang lain.<sup>25</sup>

Bentuk perlindungan hukum terbagi menjadi dua yaitu perlindungan secara preventif dan perlindungan hukum secara represif. Perlindungan secara preventif adalah perlindungan yang bertujuan untuk mencegah terjadi suatu sengketa. Perlindungan tersebut terlihat dalam kehati - hatian pemerintah dalam pengambilan keputusan berdasar pada diskresi. Diskresi merupakan sarana yang dapat memberikan ruang gerak kepada pejabat dan badan administrasi negara untuk melakukan tindakan hukum tanpa terikat dengan undang - undang.

---

<sup>22</sup> Ridwan, et all., *Kompleksitas Persoalan Pengaturan dan Pengujian Diskresi*. (Jakarta : Kreasi Total Media, 2020), 146.

<sup>23</sup> *Ibid*, 147.

<sup>24</sup> Pasal 28I Ayat (4) UUD 1945

<sup>25</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : Pt. Citra Aditya Bakti, 2000), 53-54

Perlindungan hukum terhadap tenaga bantu tertuang dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 106 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Tenaga Bantu. Perlindungan hukum terhadap tenaga bantu tidak secara eksplisit dalam Peraturan Gubernur tersebut. Jika kita bandingkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang secara eksplisit mengatur mengenai perlindungan bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Perlindungan terhadap Tenaga Bantu dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja memiliki banyak perbedaan, berikut merupakan perbedaan perlindungan hukum bagi Naban dan PPPK :

<b>Perlindungan Bagi Tenaga Bantu</b>	<b>Perlindungan Bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja</b>
<p>Berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 2 Tahun 2022 bahwa "<i>Hak Tenaga Bantu meliputi:</i></p> <p><i>a. gaji;</i></p> <p><i>b. jaminan Kesehatan;</i></p> <p><i>c. jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian;</i></p> <p><i>d. cuti; dan</i></p> <p><i>e. Tabungan Masa Kerja"</i></p>	<p>Berdasarkan PP No 49 Tahun 2018 "<i>Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa:</i></p> <p><i>a. jaminan hari tua;</i></p> <p><i>b. jaminan kesehatan;</i></p> <p><i>c. jaminan kecelakaan kerja;</i></p> <p><i>d. jaminan kematian; dan</i></p> <p><i>e. bantuan hukum."</i></p>

Berdasarkan tabel tersebut terlihat bahwa perlindungan bagi tenaga bantu tidak diatur secara jelas, PERGUB tersebut hanya menjelaskan hak - hak tenaga bantu yang di dalamnya memuat beberapa perlindungan bagi tenaga bantu. Tenaga bantu juga tidak memiliki perlindungan berupa bantuan hukum berbeda dengan PPPK. Perlindungan berupa bantuan hukum bagi tenaga bantu dalam pelaksanaannya tidak dimungkinkan karena masa jabatan dari tenaga bantu hanya 1 tahun. Akan tetapi, meskipun jabatan dari tenaga bantu hanya 1 tahun seharusnya tenaga bantu tetap mendapatkan perlindungan berupa bantuan hukum karena tenaga bantu memiliki beban kerja sama dengan PPPK.

Berdasarkan PERGUB Nomor 106 Tahun 2020 bahwa "*Masa kerja Tenaga Bantu dihitung mulai tanggal pelaksanaan tugas sampai dengan tanggal 31 Desember dalam 1 (satu) tahun anggaran.*" Pengangkatan tenaga bantu berdasarkan SK Gubernur yang masa jabatannya 1 tahun anggaran. Masa jabatan 1 tahun tenaga bantu dapat diperpanjang jika memenuhi syarat berdasarkan Pasal 23 PERGUB Nomor 106 Tahun

2020 yaitu syarat administratif dan mendapatkan penilaian kinerja kategori sangat baik/ baik.<sup>26</sup>

Syarat administratif bagi tenaga bantu untuk diangkat kembali :

- a. Tenaganya masih dibutuhkan, yang dibuktikan dengan usulan kebutuhan dari Kepala Perangkat Daerah/UPT.
- b. Berusia paling tinggi 57 (lima puluh tujuh) tahun, kecuali jabatan guru dapat berusia paling tinggi 59 (lima puluh Sembilan) tahun pada tanggal 1 Januari tahun anggaran berjalan
- c. Sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan surat keterangan sehat dari fasilitas kesehatan pemerintah;
- d. Bersedia menandatangani surat pernyataan bermaterai yang berisi:
  1. tidak menuntut untuk diangkat sebagai calon/pegawai ASN;
  2. tidak menjadi anggota/pegawai ASN/Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah/Perangkat Desa/partai politik;
  3. tidak terikat kontrak kerja dengan pihak manapun;
  4. bersedia ditempatkan di instansi manapun di lingkungan Pemerintah Daerah;
  5. tidak pernah diberhentikan oleh pejabat yang berwenang sebelum masa kerja berakhir; dan
  6. syarat lain yang ditentukan oleh panitia seleksi

Selain syarat administratif, tenaga bantu dapat diangkat kembali harus mendapatkan penilaian kinerja sangat baik/ baik pada semua unsur penilaian. Penilaian terhadap tenaga bantu diberikan oleh atasan secara langsung seperti yang terdapat dalam Pasal 41 ayat 1 PERGUB Nomor 106 Tahun 2020. Unsur penilaian terhadap tenaga bantu meliputi: <sup>27</sup>

- a. Kedisiplinan berdasarkan presensi elektronik dan/atau manual;
- b. Etika dan perilaku;
- c. tanggung jawab
- d. Kecakapan kerja.

Berdasarkan syarat penilaian kinerja sangat baik/ baik yang diberikan oleh atasan secara langsung membuat penilaian tersebut memungkinkan adanya konflik interest dalam pemberian penilaian. Unsur penilaian terhadap tenaga bantu juga bersifat subjektif, memungkinkan juga adanya konflik interest sangat besar dalam penilaian ini. Hal tersebut membuat masa jabatan tenaga bantu tidak memiliki kepastian hukum, karena dalam perpanjangan masa harus memenuhi syarat penilaian sangat baik/ baik tersebut.

Syarat administratif pengangkatan tenaga bantu salah satunya adalah tenaganya masih dibutuhkan, yang dibuktikan dengan usulan kebutuhan dari Kepala Perangkat Daerah/UPT. Berdasarkan syarat tersebut tenaga bantu yang tenaganya sudah tidak

---

<sup>26</sup> Pasal 23 PERGUB No. 106 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Tenaga Bantu

<sup>27</sup> Pasal 41 ayat 1 PERGUB Nomor 106 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Tenaga Bantu

dibutuhkan maka tidak dapat diangkat kembali, maka hal tersebut masa jabatan tenaga bantu tidak memiliki kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan salah satu bentuk perlindungan hukum yang harus diberikan oleh pemerintah kepada pegawai yang bekerja dalam penyelenggaraan pemerintahan. Maka berdasarkan hal tersebut, perlindungan hukum kepada tenaga bantu belumlah maksimal karena masih terdapat ketidakpastian hukum bagi tenaga bantu yang mana seharusnya tenaga bantu memiliki perlindungan yang sama dengan PPPK karena memiliki beban kerja dan tanggung jawab kerja yang sama.

## **PENUTUP**

Tenaga bantu merupakan seseorang yang memenuhi persyaratan tertentu dan diangkat dalam jangka waktu tertentu untuk mengisi formasi jabatan aparatur sipil negara dan/atau jabatan yang tidak dikerjakan aparatur sipil negara dengan pembiayaan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah. Pengangkatan tenaga bantu sendiri didasarkan kepada Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 106 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Tenaga Bantu. Pergub tersebut merupakan bentuk diskresi kebijakan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui Pasal 175 angka 1 Undang - Undang Nomor 11 Tahun 2020. Pemberian diskresi untuk mengangkat tenaga bantu oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut merupakan bentuk dari pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Penyelenggaraan diskresi tersebut harus memenuhi syarat yang dipertegas pada Pasal 24 UU Nomor 30 Tahun 2014. Meskipun Pergub tersebut dikeluarkan oleh Pemerintah DI Yogyakarta untuk menjamin kepastian hukum tenaga bantu, akan tetapi Pergub tersebut bertentangan dengan penerapan AAUPB dan Pasal 6 Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sehingga Pergub tersebut tidak memenuhi unsur kepastian hukum dan itikad baik. Dengan demikian pada dasarnya pergub tentang pengelolaan tenaga bantu tersebut tidak termasuk kedalam diskresi yang sah karena tidak memenuhi unsur kepastian hukum dan itikad baik dalam AUPB sesuai dalam pasal 24 UU Nomor 30 Tahun 2014. Selain itu pergub tersebut juga melanggar larangan pengangkatan pegawai non-PNS dan/atau PPPK untuk mengisi jabatan ASN sesuai pada Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah sehingga penggunaan diskresi tersebut dinyatakan bertentangan dengan AUPB sebab ia mencampuradukkan wewenang dan dinyatakan batal demi hukum yang mengakibatkan tidak jelasnya status dan kedudukan tenaga bantu dilindungi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perlindungan terhadap tenaga bantu (NABAN) telah tertuang dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 106 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Tenaga Bantu. Meskipun demikian perlindungan dalam PERGUB tersebut hanya menjelaskan beberapa hak-hak tenaga bantu yang di dalamnya memuat beberapa perlindungan, yaitu *a. gaji; b. jaminan kesehatan; c. jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian; d. cuti; dan e. tabungan masa kerja*. Perlindungan tersebut berbeda dengan perlindungan hukum yang diberikan kepada PPPK berdasarkan PP No 49 Tahun 2018, yaitu *a. jaminan hari tua; b. jaminan kesehatan; c. jaminan kecelakaan kerja; d. jaminan kematian; dan e. bantuan hukum*. Hal ini dikarenakan perlindungan berupa bantuan hukum bagi tenaga bantu tidak dimungkinkan sebab pada dasarnya tenaga bantu hanya memiliki 1 tahun masa jabatan. Masa jabatan tersebut dapat diperpanjang apabila memenuhi syarat administratif

berdasarkan Pasal 23 PERGUB No. 106 Tahun 2020 dan mendapatkan penilaian kinerja yang baik pada semua unsur penilaian sesuai dengan Pasal 41 ayat 1 PERGUB Nomor 106 Tahun 2020. Hal ini mengakibatkan masa jabatan tenaga bantu tidak memiliki kepastian hukum. Maka berdasarkan hal tersebut, perlindungan hukum kepada tenaga bantu belum lah maksimal karena masih terdapat ketidakpastian hukum bagi tenaga bantu yang mana seharusnya tenaga bantu memiliki perlindungan yang sama dengan PPPK karena memiliki beban kerja dan tanggung jawab kerja yang sama.

Dengan demikian pada permasalahan tenaga bantu di lingkungan pemerintahan tidak hanya terjadi di Yogyakarta tetapi juga daerah lain yang masih melakukan pengangkatan tenaga honorer yang seharusnya tidak diperbolehkan. Dalam hal ini peraturan yang diimplementasikan bukan termasuk sebagai diskresi sebab bertentangan dengan unsur kepastian hukum dan itikad baik dalam AUPB, sehingga tidak terimplementasi peraturan dengan baik. Dalam menggunakan diskresi kedepannya, pemerintah daerah tetap harus mengedepankan unsur-unsur AUPB berdasarkan Pasal 24 UU Nomor 30 Tahun 2014 agar tidak terjadi pencampuradukkan wewenang. Selain itu juga diperlukan pembentukan suatu regulasi baru yang mengatur secara menyeluruh mengenai kepegawaian agar tidak terjadi tumpang tindih kebijakan maupun regulasi.

Selain itu Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta seharusnya menghapus adanya tenaga bantu karena hal tersebut bertentangan dengan peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018. Peraturan Gubernur mengenai tidak sah dan batal demi hukum. Maka tidak adanya kepastian hukum mengenai status dan kedudukan tenaga bantu. Karena kepastian dan perlindungan hukum merupakan hak-hak asasi manusia yang wajib dipenuhi oleh negara sesuai dengan Undang - Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28 I ayat (4). Selain itu tenaga bantu sendiri memiliki beban dan tanggung jawab kerja yang sama dengan PPPK, sehingga sudah seharusnya tenaga bantu memiliki perlindungan hukum sebagaimana PPPK dalam PP No. 49 Tahun 2018.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Manan, B. (2003). *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta : FH UII Press.

Manan, B. (2004). *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik*. Yogyakarta: FH UII Press.

Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*, NTB: Mataram University Pers.

Muhammad, A. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Rahardjo, S. (2000). *Ilmu Hukum*, Bandung : Pt. Citra Aditya Bakti.

Ridwan, et all. (2020). *Kompleksitas Persoalan Pengaturan dan Pengujian Diskresi*. Jakarta: Kreasi Total Media.

### Artikel Jurnal

Jeddawi, M. et al., (2019). Discretion (Freies Ermessen): The Legal Device in Supporting Development, *Jurnal Konstituen* Volume 1 No. 1, 80.

### Website

Dinnata, R. Y. W. (2021). Pemda DIY Jamin PTKM Tak Ganggu Pelayanan Publik. *Ayoyogya.com*. Diambil 15 Juni 2022, Dari

<https://www.ayoyogya.com/umum/pr-39467989/Pemda-DIY-Jamin-PTKM-Tak-Ganggu-Pelayanan-Publik>

### **Perundang-Undangan**

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 106 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Tenaga Bantu

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil

Undang - Undang Dasar 1945

Undang - Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan

Undang - Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

### **Wawancara**

Wawancara dengan Bapak Wahyu, Ketua Bidang Kepengurusan dan Kepegawaian BKD, di Yogyakarta, 23 September 2019 di Badan Kepegawaian Daerah DI Yogyakarta.

### **Workshop**

Soebroto, A.C. (2012, 8 Juni). *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Di Bawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS.* (Dokumen). Dari

[https://jdih.bappenas.go.id/data/file/WORKSHOP Peraturan kebijakan di Kementerian PPN bappenas.pdf](https://jdih.bappenas.go.id/data/file/WORKSHOP%20Peraturan%20kebijakan%20di%20Kementerian%20PPN%20bappenas.pdf)

