

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar belakang masalah

Negara direpresentasikan oleh pemerintah harus memiliki suatu organisasi yang berfungsi sebagai tata kerja dari pada alat kelengkapan negara yang merupakan suatu keutuhan, tata kerja dimana melukiskan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing-masing alat perlengkapan negara itu mencapai suatu tujuan yang tertentu, hal ini adalah pengertian negara dilihat dari sudut hukum tata negara sebagai induk peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup> Alat kelengkapan negara digunakan sebagai wujud negara hadir dalam hal ini pemerintah untuk memberikan pelayanan publik. Pelayanan publik diartikan pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada instansi atau organisasi itu sesuai dengan aturan dan tata cara yang telah ditetapkan.<sup>2</sup> Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada tatanan organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini

---

<sup>1</sup>Ida Bagus Gede Angga Juniarta, "Sistem Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Pegawai Non-PNS", *Jurnal Hukum Saraswati*, Vol.2 No.2, Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati, 2020, hlm.233

<sup>2</sup> Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm.5

disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang sangat ketat.<sup>3</sup>

Pemerintah dalam memberikan pelayanan publik melalui instansi-instansi yang di buat sesuai tugas dan fungsinya, atas hal tersebut maka untuk mengisi instansi memerlukan pekerja sebagai pemberi layanan. Dalam organisasi pemerintahan pekerjaanya disebut sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dimana profesi ini disebut dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara ( UU ASN) memberikan definisi ASN adalah profesi pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK).<sup>4</sup> Sektor pelayanan publik kini semakin mempunyai tuntutan untuk lebih cepat dan efektif, sehingga di beberapa sektor pelayanan publik membutuhkan tambahan personil atau pegawai. Penambahan pegawai dalam organisasi pemerintahan selain dari ASN pada praktiknya dilakukan dengan adanya perekrutan honorer atau dalam hal ini disebut pegawai pemerintah Non Pegawai Negeri Sipil (PNS). Penambahan tenaga tambahan dengan pegawai pemerintah non-PNS sebagai tambahan sumber Daya Manusia (SDM) diharapkan dapat memberikan dampak baik dalam pelayanan publik dan melakukan tugas-tugas pemerintah dengan lebih cepat dan lebih baik dalam melayani masyarakat.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm42-43

<sup>4</sup>Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Terhitung sampai bulan Januari tahun 2022 pegawai pemerintah non-PNS dilansir dari Kompas. Tv terdapat sebanyak 438.590 orang.<sup>5</sup> Terhitung sejak di tahun 2014 dengan diundangkan UU ASN mencabut Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (UU Pokok-Pokok kepegawaian) yang menjadi dasar yuridis adanya pegawai pemerintah non-PNS. Sehingga atas hal tersebut maka seharusnya sudah tidak ada lagi rekrutmen pegawai pemerintah non-PNS di lingkungan organisasi atau instansi pemerintahan hal ini karena pada Pasal 1 angka 1 UU ASN menyebutkan bahwa ASN adalah PNS dan PPPK saja. Hal ini didukung dengan Pasal 96 Peraturan Pemerintah No.49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PP No. 49 tahun 2018), yang berbunyi sebagai berikut:

- “(1). PPK dilarang melakukan mengangkat pegawai Non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN
- (2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku juga bagi pejabat 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>6</sup>

Berdasarkan hal tersebut maka seharusnya sudah tidak ada lagi proses rekrutmen atau pengangkatan pegawai pemerintah non-PNS dalam lingkungan instansi pemerintah yang dilakukan oleh pejabat kepegawaian

---

<sup>5</sup> Shinta Milenia, *Pemerintah Akan Hapus Tenaga Honorer Tahun Depan, Bagaimana Kelanjutannya?*, terdapat dalam <https://www.kompas.tv/article/254339/pemerintah-akan-hapus-tenaga-honorer-tahun-depan-bagaimana-kelanjutannya> diakses pada 13 April 2022.

<sup>6</sup>Pasal 96 Peraturan Pemerintah No.49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja

atau pun pejabat lain yang melakukan pengangkatan pegawai pemerintah non-PNS.

Keberadaan pegawai pemerintah non-PNS secara yuridis tidak mempunyai kepastian karena bukan termasuk dalam ASN yang diatur di UU ASN. Hal ini karena secara tidak langsung kedudukan pegawai pemerintah non-PNS sebelumnya pasca UU ASN digantikan oleh PPPK. Hal ini dirasa tidak adil bagi sebagian besar pegawai pemerintah Non-PNS, ditambah bahwa pegawai pemerintah Non-PNS tidak bisa langsung diangkat menjadi PPPK hal ini karena dalam pengangkatan PPPK harus mengikuti tes dan seleksi perekrutan terlebih dahulu tidak terkecuali pegawai pemerintah Non-PNS.<sup>7</sup> Lahirnya UU ASN menggantikan UU Pokok-pokok Kepegawaian, sehingga dengan sudah tidak berlakunya UU Pokok-Pokok Kepegawaian membuat segala peraturan turunannya menjadi tidak berlaku pula seperti Peraturan pemerintah, atau pun peraturan dalam bentuk lain dalam hal ini ialah segala peraturan yang terkait dengan adanya pengangkatan pegawai pemerintah Non-PNS sebelumnya.

Melihat masih banyaknya pegawai pemerintah non-PNS pasca diundangkan UU ASN yang apabila harus langsung dihapuskan akan mengakibatkan banyak orang kehilangan pekerjaan, kemudian dalam Pasal 99 ayat (2) PP No. 49 tahun 2018, berbunyi sebagai berikut:

---

<sup>7</sup> Nur Iman, *Kedudukan Dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Kategori II Di Kabupaten Brebes Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatus Sipil Negara*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2019, hlm.4

“(2) Pegawai Non-PNS dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diangkat apabila memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah ini”<sup>8</sup>

Berdasarkan pasal tersebut maka dapat diketahui bahwa sebelum adanya pegawai non-PNS dapat tetap bekerja paling lama 5 (lima) tahun sehingga jika dihitung sejak berlakunya PP No. 49 tahun 2018 maka tahun 2023 menjadi akhir untuk pegawai pemerintah non-PNS bekerja, berdasarkan Surat Edaran No. B/185/M/SM.02.03/2022 Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia (KEMENDAGRI) pegawai non-PNS akan berakhir pada 28 November 2023. Melihat ketentuan tersebut dengan masih ada sebanyak 438.590 orang pegawai pemerintah non-PNS maka pemerintah harus memberikan hak-hak nya. Sebagai pegawai pemerintah non-PNS salah satu haknya ialah mendapatkan jaminan sosial.

Jaminan sosial merupakan salah satu hak yang dijamin oleh konstitusi secara langsung di dalamnya, hal ini diatur dalam pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyebutkan negara wajib untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat serta memberdayakan masyarakat lemah dan tidak mampu sesuai martabat kemanusiaan.<sup>9</sup> Pengaturan jaminan sosial

---

<sup>8</sup>Pasal 99 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja

<sup>9</sup> Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

berimbang dengan berjalannya negara dalam melakukan pembangunan sehingga perlu adanya pemberian jaminan sosial kepada seluruh rakyat Indonesia untuk menjaga dan memberikan kesejahteraan hidup. Kesejahteraan itu harus dapat dinikmati dan dirasakan secara berkala atau berkelanjutan, adil, serta merata dan menjangkau seluruh rakyat.<sup>10</sup>

Pegawai pemerintah non-PNS memiliki hak diikutsertakan dalam program jaminan sosial. Hal ini disebutkan dalam Pasal 99 ayat (3) PP No 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, yang berbunyi sebagai berikut:

“(3) Pegawai Non-PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan perlindungan berupa manfaat jaminan Kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana berlaku bagi PPPK”<sup>11</sup>

Berdasarkan hal tersebut maka pegawai pemerintah non-PNS memiliki hak atas jaminan sosial, hal ini tentunya sedikit memberikan pengakuan adanya mereka dalam lingkungan instansi pemerintahan. Selain hal tersebut juga menjadikan wajar dan memberikan rasa adil bagi pegawai pemerintah non-PNS yang dimana secara upah dan hak lainnya yang dimiliki ASN mereka tidak dapat dimiliki meskipun bekerja dalam satu lingkungan kerja yang sama.

---

<sup>10</sup> Ida Bagus Gede Angga Juniarta, *Loc. Cit*

<sup>11</sup> Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah No.49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja

Kebijakan mengenai jaminan sosial terwujud dalam bentuk Undang-Undang. Indonesia mengatur jaminan sosial dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN) sebagai upaya memberi kepastian hukum akan disediakan dan penyelenggaraan jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, selain itu juga sebagai pedoman penyelenggaraan Jaminan Sosial Nasional. Pembentukan UU SJSN guna mensinkronisasi beberapa peraturan perundang-undangan yang telah ada dan mengatur jaminan sosial yang dilaksanakan oleh beberapa penyelenggara seperti yang dijelaskan dalam bagian penjelasan UU SJSN.<sup>12</sup> Pelaksanaan dari UU SJSN diamanatkan kepada Badan negara. Hal ini maka lahirilah Undang -Undang Nomor 24 tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial (UU BPJS). Pengaturan dalam UU BPJS mengamanatkan agar terselenggaranya jaminan sosial Kesehatan dan jaminan sosial ketenagakerjaan.

Jaminan sosial dapat diartikan sebagai perlindungan yang diberikan kepada masyarakat bagi anggota-anggotanya untuk risiko-risiko tertentu dengan tujuan untuk sejauh mungkin menghindari terjadinya peristiwa yang dapat mengakibatkan hilangnya atau turunnya sebagian besar penghasilan dan untuk memberikan pelayanan medis data/atau jaminan keuangan terhadap akibat atau pun konsekuensi secara ekonomi dari terjadinya peristiwa tersebut, serta jaminan untuk tunjangan keluarga dan anak.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Ida Bagus Gede Angga Juniarta. *Loc. Cit*

<sup>13</sup> Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaanya, Jaminan Sosial dan Pelaksananya*, ctk.pertama, Mutiara, , Jakarta, 1989, hlm.29

Menyadari akan pentingnya kesejahteraan dan perlindungan Kesehatan rakyat terkhusus ialah bagi pegawai negara dalam hal ini pegawai instansi-instansi pemerintahan maka perlu adanya pemikiran agar dapat menjaga keselamatan dan Kesehatan pegawai semaksimal mungkin. Pemikiran program perlindungan bagi pegawai maupun masyarakat merupakan hal yang positif karena dalam praktik sehari-hari sangat berguna untuk mempertahankan produktivitas dan kestabilan dan peningkatan pelayanan publik bagi pemerintah.<sup>14</sup>

Pegawai pemerintah non-PNS sebagai pekerja dibidang pelayanan publik dan dengan diberikan dasar hak secara yuridis untuk diikut sertakan dalam jaminan sosial seperti ASN lainnya, sehingga hal ini diharapkan dapat memberikan rasa keadilan dan menciptakan sinergi antara ASN dan pegawai pemerintah non-PNS dalam bekerja memberikan pelayan publik. Tetapi pada praktiknya hal tersebut ternyata berbeda dengan di lapangan karena pegawai pemerintah non-PNS tidak diberikan atau diikut sertakan program jaminan sosial. Hal ini dibuktikan dengan salah satu kasus di pemerintahan provinsi Jawa Timur, dimana Ombudsman RI meminta agar kepala daerah Jawa Timur untuk mendaftarkan ke pesertaan pegawai non-PNS ke BPJS Ketenagakerjaan, sebagai pemenuhan peraturan perundang-undangan. Terdata total puluhan ribu pegawai non-PNS di pemerintah provinsi Jawa Timur antara lain 30.335 pegawai non-PNS yang terdiri dari guru tidak tetap

---

<sup>14</sup>Lalu Husni, *Dasar-dasar hukum*, ctk.ke -9, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm.95

(GTT)/Pegawai tidak tetap (PTT) di SMA/SMK, honorer K-2, Pegawai Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), jumlah tersebut belum puluhan ribu pegawai non-PNS di kabupaten/kota<sup>15</sup>. Undang-Undang dengan tegas mengatur bahwa setiap pekerja wajib dan berhak diberikan jaminan sosial dengan di daftarkan ke peserta BPJS ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan untuk memenuhi UU Ketenagakerjaan dan UU SJSN.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya yakni jumlah pegawai Non-PNS di Jawa Timur dan belum didaftarkan dalam jaminan sosial, maka peneliti berinisiatif melakukan penelitian berkaitan dengan hal tersebut dengan studi kasus lebih dalam lingkup studi di Kabupaten Gresik. Pada data dan informasi dari Bidik News Pemerintah Kabupaten Gresik setelah mendaftarkan 3.982 orang pegawai non-PNS dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan.<sup>16</sup> Tetapi data dari Badan Kepegawaian Negara jumlah pegawai Non-PNS di Kabupaten Gresik terdapat 4.447 orang.<sup>17</sup> Atas hal tersebut maka terdapat selisih yang cukup banyak pegawai non-PNS yang belum diberikan jaminan sosial dalam ini BPJS Ketenagakerjaan. Berdasarkan latarbelakang dan data yang sudah disebutkan diatas peneliti tertarik untuk meneliti Implementasi

---

<sup>15</sup> Agus Muttaqin, *Mayoritas Pemda Belumm Daftarkan Pegawai Non-PNS ke BPJS, Ombudsman Minta Kepala Daerah Proaktif*, terdapat dalam <https://www.ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--mayoritas-pemda-belum-daftarkan-pegawai-Non-PNS-ke-bpjs-ombudsman-minta-kepala-daerah-proaktif>, diakses pada 26 Februari 2022

<sup>16</sup> Ali Sugiarto, *Pemkab Gresik Berikan Jaminan BPJS Ketenagakerjaan untuk Tenaga Non-ASN*, terdapat dalam <https://bidik.news/2022/03/08/pemkab-gresik-berikan-jaminan-bpjs-ketenagakerjaan-untuk-tenaga-kerja/?noamp=available> , diakses pada 3 februari 2023

<sup>17</sup> Badan kepegawaian Negera, *Data Tenaga Non ASN Yang Sudah Didata Oleh Admin Instansi*, terdapat dalam [Pendataan Non ASN \(bkn.go.id\)](https://bkn.go.id), diakses Pada 8 februari 2023

Pemberian Jaminan Sosial Bagi Pegawai Non-PNS di Kabupaten Gresik Jawa Timur.

**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah pengaturan dalam hukum mengenai jaminan sosial bagi pegawai non-PNS?
2. Bagaimanakah implementasi pemberian jaminan sosial pegawai non-PNS di kabupaten Gresik?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui pengaturan dalam hukum mengenai jaminan sosial bagi pegawai non-PNS.
2. Mengetahui implementasi pemberian jaminan sosial pegawai non-PNS di kabupaten Gresik.

**D. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian ini memiliki fokus pada analisis landasan yuridis dan data berupa fakta di lapangan terkait dengan perlindungan hukum bagi pegawai pemerintah non-ASN di Kabupaten Gresik yang tidak diikutsertakan jaminan sosial. Oleh karena itu, penulis menginventarisir penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan penelitian ini, dengan harapan penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan penelitian ini, dengan harapan dapat menghindari plagiarisme terhadap karya tulis milik pihak lain dan sebagai bukti rencana penelitian ini benar-benar orisinalitas dari penulis. Berikut deskripsi penelitian terdahulu yang penulis dapat sajikan sebagai bahan pembandingan, yaitu:

No	Penelitian terdahulu	Hasil penelitian	Orisinalitas
1	<p>Judul: <b>Sistem Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Pegawai Non-ASN</b></p> <p>Penulis: <b>Ida Bagus Gede Angga Juniarta</b></p> <p>Publikasi: Dipublikasi oleh Jurnal Hukum Saraswati Fakultas Hukum Universitas Mahaswaraswati, Vol.2 No.2 tahun 2020</p>	<p>Penelitian tersebut menggunakan metode penelitian normative, dengan hasil penelitian sebagai berikut: <i>pertama</i>, Pengaturan terhadap jaminan sosial ketenagakerjaan di Indonesia diatur dalam Pasal 2 UU 40 TAHUN 2004 yang telah ditetapkan bahwa, “Sistem Jaminan Sosial Nasional diselenggarakan berdasarkan asas kemanusiaan, asas manfaat, dan asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” telah memperlihatkan bahwa seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali berhak</p>	<p>Penelitian ini menggunakan metode empiris dan penelitian berfokus pada implementasi pemberian jaminan sosial bagi pegawai non-PNS di Kabupaten Gresik.</p>

		<p>untuk mendapatkan jaminan sosial karena tujuannya adalah untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya <b>Kedua,</b> Pengaturan terhadap perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pegawai Non-ASN tidak diatur UU 5 Tahun 2014 atau PP 49 Tahun 2018, tetapi secara tidak langsung berdasarkan UU No. 40 Tahun 2004 setiap pemberi kerja wajib mendaftarkan tenaga kerjanya ke dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan, termasuk pemerintah daerah atau pemerintah pusat. Karena</p>	
--	--	--	--

		pengertian pemberi kerja juga mencakup penyelenggara negara.	
2	<p>Judul:</p> <p><b>Perlindungan Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Melalui Pemberian Jaminan Sosial</b></p> <p>Penulis: <b>Dean Cakra Buana Ginting dan I Gusti Ayu Putri Kartika</b></p> <p>Publikasi: dipublikasi oleh Fakultas Hukum Universitas Udayana</p>	<p>Penelitian tersebut menggunakan metode penelitian hukum normatif. Dengan hasil penelitian bahwa PNS memiliki Jaminan Sosial seperti biasa walaupun PNS tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan, karena telah diatur secara khusus di dalam UU ASN dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri dan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2015</p>	<p>Penelitian ini menggunakan metode empiris dan penelitian berfokus pada implementasi pemberian jaminan sosial bagi pegawai non-PNS di Kabupaten Gresik</p>

		tentang Jaminan Kecelakaan kerja dan Jaminan Bagi PNS	
--	--	--	--

## E. Tinjauan Pustaka

### 1. Pegawai Non-PNS

Negara adalah wadah daripada suatu bangsa yang diciptakan untuk memberikan batas wilayah dalam suatu hal mencapai cita-cita atau tujuan bangsanya atau dapat juga dikatakan bahwa tujuan negara berhubungan dengan hakekat suatu negara.<sup>18</sup> Aristoteles berpendapat dimana negara dibentuk dan dipertahankan karena negara bertujuan menyelenggarakan hidup yang baik bagi semua warga.<sup>19</sup> Untuk mewujudkan tujuan dan memberikan penghidupan yang baik maka negara harus hadir langsung di masyarakat dan melakukan pengaturan dengan produk hukum, kehadiran langsung negara di masyarakat merupakan hal penting guna terbentuknya sistem komunikasi antara negara dengan rakyatnya. Komunikasi antara negara dengan rakyatnya dilakukan dengan adanya pelayanan publik di organisasi atau instansi milik negara. Suatu organisasi yang berfungsi sebagai tata kerja dari pada alat kelengkapan negara yang merupakan suatu keutuhan, tata kerja dimana melukiskan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing-masing alat perlengkapan negara itu

---

<sup>18</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1980, hlm.140

<sup>19</sup> Ida Bagus Gede Angga Juniarta, *Loc. Cit*

mencapai suatu tujuan yang tertentu, hal ini adalah pengertian negara dilihat dari sudut hukum tata negara sebagai induk peraturan perundang-undangan.<sup>20</sup>

Hukum merupakan salah satu instrument yang wajib dipunyai negara, hukum sendiri dibuat guna memberikan kepastian akan kedudukan dari tiap-tiap individu di dalam lingkup masyarakat sama atau setara, sehingga setiap rakyat mempunyai hak dan kewajiban yang sama atas perlindungan yang diberikan oleh negara. Guna menjamin perlindungan dan pemberian hak maka negara harus mempersiapkan alat kelengkapan pemenuhan tersebut, salah satunya ialah dengan memberikan pelayanan publik. Pelayanan diartikan pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan dan tata cara yang telah ditetapkan aturan dan tata cara yang telah ditetapkan.<sup>21</sup> Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain, merupakan konsep yang senantiasa actual dalam berbagai aspek kelembagaan. Pelayanan dilakukan oleh aparatur pemerintah atau orang-orang yang dipekerjakan oleh pemerintah secara langsung dan diatur dalam Undang-Undang mengenai kedudukan, fungsi, tugas pokok, dan wewenang nya.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Sinambela, *Loc.Cit*

Pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Di dalam melaksanakan tugas peraturan perundang-undangan pada umumnya, pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Mengenai aparatur negara sebagai kelengkapan negara yang bertugas melayani pelayanan publik, negara Indonesia mengatur dalam UU ASN. Dalam organisasi pemerintahan pekerjajanya disebut sebagai ASN dimana profesi ini diatur dalam pasal 1 angka 1 UU ASN memberikan definisi ASN adalah PNS dan pegawai PPPK. Sektor pelayanan publik kini semakin mempunyai tuntutan untuk lebih cepat dan efektif, sehingga di beberapa sektor pelayanan publik membutuhkan tambahan personil atau pegawai. Penambahan pegawai dalam organisasi pemerintahan selain dari ASN dapat dilakukan dengan adanya perekrutan pegawai non-PNS Penambahan tenaga tambahan dengan pegawai non-ASN sebagai tambahan sumber Daya Manusia (SDM) diharapkan dapat memberikan dampak baik dalam pelayanan publik dan melakukan tugas-tugas pemerintah dengan lebih cepat dan lebih baik dalam melayani masyarakat.

Konsep pegawai pemerintah non-PNS merupakan hal lama yang sudah ada dalam peraturan kepegawaian karena di Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian menyebutkan bahwa seorang pejabat yang berwenang dapat

mengangkat pegawai tidak tetap (PTT) untuk jangka waktu tertentu guna melakukan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis professional dan administrasi dalam kerangka sistem kepegawaian.<sup>22</sup> Seiring berkembangnya keadaan dan kondisi, pegawai kontrak di instansi pemerintah tidak hanya diisi oleh PTT saja namun juga diisi oleh tenaga honorer, tenaga harian daerah, tenaga kontrak dan lain sebagainya. Pendayagunaan pegawai non-PNS (PTT, honorer, tenaga harian, dan tenaga kontrak) tidak melalui skema yang jelas dan bahkan masing-masing unit kerja dari instansi di daerah dapat memperkerjakan pegawai pemerintah non-PNS tersebut tanpa adanya kejelasan dan kepastian hukum. Permasalahan tersebut merupakan salah satu latarbelakang lahirnya UU ASN, sehingga di dalam UU ASN mengatur dan mencantumkan jenis kepegawaian selain PNS, yakni pegawai pemerintah dengan PPPK. Berdasarkan pasal 1 angka 2 UU ASN bahwa pegawai ASN adalah PNS dan PPPK yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan perundang-undangan. Jadi pengertian pegawai pemerintah non-PNS adalah pegawai yang bukan PNS dan PPPK dalam hal ini honorer, tenaga harian, tenaga kontrak.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, 68

<sup>23</sup> Ida Bagus Gede Angga Juniarta, *Op.Cit*, hlm.239

## 2. Jaminan Sosial

Jaminan sosial merupakan sistem untuk mewujudkan kesejahteraan dan memberikan rasa aman sepanjang hidup.<sup>24</sup> Jaminan sosial hadir sebagai langkah antisipasi dalam kehidupan untuk warga negara, artinya bahwa jaminan sosial digagas oleh negara guna memberikan dampak yang nyata dalam upaya menyejahterakan rakyatnya. Hak jaminan sosial ini lahir karena kodrat manusia mempunyai kehidupan yang tidak abadi dan seringkali manusia tertimpa musibah atau ketidakberuntungan. Kehidupan manusia dapat diibaratkan seperti magnet yang memiliki dua kutub, yaitu kutub utara dan selatan. Dimana hal tersebut sesuai dengan keadaan manusia yang berada dalam ketidakpastian.<sup>25</sup>

Negara Indonesia mengatur jaminan sosial sebagai hak dasar yang dimiliki oleh warganya, hal ini karena dituliskan dalam Pasal 34 ayat (2) UUD NRI 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

“Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu dengan martabat kemanusiaan”<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Roni Wisnuaji, “Jaminan Terhadap Kecelakaan Kerja Menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Nasional (SJSN) Dalam Perspektif Hukum Islam”, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020, hlm. 17

<sup>25</sup> Zaeni Asyhadie, *Aspek-Aspek Hukum Jaminan Sosial Tenaga Kerja*, Ctk pertama, PT.Rajawali, Jakarta, 2008, hlm. 2

<sup>26</sup> Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Berdasarkan pasal konstitusi tersebut negara wajib memberikan jaminan kesejahteraan bagi warga negaranya dan khususnya kesejahteraan warga negara yang miskin dan lemah. Landasan yuridis jaminan sosial di Indonesia setelah diatur dalam UUD NRI 1945 kemudian diatur lebih lanjut dalam turunannya yaitu berupa Undang-Undang. Sistem jaminan sosial di Indonesia mengalami perjalanan yang Panjang dengan perbedaan badan penyelenggara jaminan sosial, kemudian dibuatlah UU SJSN yang bertujuan untuk mensinkronisasi peraturan perundang-undangan mengenai jaminan sosial sebelumnya. Bentuk sinkronisasi tersebut dengan menjadikan satu atau keterpaduan penyelenggara jaminan sosial, hal ini diatur pada Pasal 5 ayat (1) UU SJSN yang berbunyi sebagai berikut:

“(1) Badan Penyelenggara Jaminan Sosial harus dibentuk dengan Undang-Undang”<sup>27</sup>

Atas amanat UU SJSN tersebut maka lahirlah UU BPJS. Pengaturan dalam UU BPJS mengamanatkan agar terselenggaranya jaminan sosial Kesehatan dan jaminan sosial ketenagakerjaan. Sesuai dengan salah satu tujuan dari UU SJSN untuk mensinkronisasi jaminan sosial agar terpadu, sehingga UU BPJS merubah penyelenggara jaminan sosial sebelumnya.

---

<sup>27</sup> Lihat Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

Penyelenggara jaminan sosial yang ada di Indonesia dahulu dilakukan secara terpisah-pisah oleh beberapa badan penyelenggara jaminan sosial, antara lain yaitu PT. Jamsostek, PT. Askes, PT. Asabri Bapel JPKM dan berbagai program-program jaminan sosial mikro, dengan cakupan yang terbatas pada pekerja formal, Badan penyelenggara jaminan sosial tersebut beroperasi secara parsial berlandaskan peraturan Perundang-Undang, sehingga terjadi tumpang tindih, tidak konsisten, dan kurang tegas. Sementara itu, diketahui bahwa manfaat yang diterima peserta terbatas sehingga tidak terlindungi secara optimal. Hal ini lantaran bahwa pengelolaan penyelenggara jaminan sosial belum transparan dan perlu adanya peningkatan profesionalitas manajemen. Setelah adanya UU SJSN yang mempunyai tujuan untuk mensinkronisasi dan menjadikan keterpaduan sistem jaminan sosial, kemudian dibuatlah dan ditunjuk satu badan khusus yakni BPJS untuk menyelenggarakan jaminan sosial. BPJS menjadi badan hukum publik yang di buat secara khusus dengan didukung UU BPJS untuk menyelenggarakan jaminan sosial. UU BPJS merubah penyelenggara jaminan sosial sebelumnya, antara lain peralihan penyelenggara sistem jaminan sosial yakni PT.Jamsostek beralih jadi BPJS Ketenagakerjaan dan PT.ASKES beralih menjadi BPJS kesehatan.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Roni Wisnuaji,, *Op.Cit*.hlm.22

Jaminan sosial hadir sebagai wujud perlindungan sosial. Pengertian perlindungan yang berkaitan dengan usaha masyarakat yang tujuannya agar pekerja atau buruh mendapatkan kehidupan yang layak khususnya sebagai masyarakat dan keluarga. Perlindungan sosial disebut juga sebagai perlindungan teknis yaitu jenis perlindungan dengan usaha-usaha untuk menjaga agar pekerja atau buruh terhindar dari bahaya kecelakaan yang ditimbulkan oleh alat kerja atau bahan yang dikerjakan.<sup>29</sup> Selain itu Jaminan sosial juga dapat diartikan sebagai perlindungan yang diberikan oleh masyarakat bagi anggota-anggotanya untuk risiko-risiko tertentu dengan tujuan untuk sejauh mungkin menghindari terjadinya peristiwa yang dapat mengakibatkan hilangnya atau turunnya sebagian besar penghasilan dan untuk memberikan pelayanan medis data/atau jaminan keuangan terhadap akibat atau pun konsekuensi secara ekonomi dari terjadinya peristiwa tersebut, serta jaminan untuk tunjangan keluarga dan anak.<sup>30</sup>

Sistem jaminan sosial suatu negara sangat penting. *Pertama*, negara mempunyai kewajiban (*State Obligation*) memberikan jaminan kepada seluruh warganya guna memperoleh akses yang baik bagi terhadap segala kebutuhan dasar manusia. *Kedua*, jaminan sosial membahas tentang negara dalam memberikan perlindungan atau proteksi bagi warganya atas kondisi yang berpotensi mendegradasi

---

<sup>29</sup>*Ibid.*, hlm.18

<sup>30</sup> Sentanoe Kertonegoro, *Loc.Cit*

harkat dan martabat manusia, seperti kemiskinan, usia lanjut, cacat, dan pengangguran.<sup>31</sup> Sistem jaminan sosial di Indonesia berbentuk asuransi yang dikelola oleh badan penyelenggara yang ditunjuk yaitu BPJS.

Asuransi sosial disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) UU SJSN, yakni asuransi sosial adalah suatu mekanisme pengumpulan dana yang bersifat wajib dan berasal dari iuran guna memberikan perlindungan atas resiko sosial ekonomi yang menimpa peserta dan atau anggota keluarganya.<sup>32</sup> Program jaminan sosial diselenggarakan dengan menggunakan mekanisme asuransi sosial, bantuan sosial, dana atau tabungan wajib yang bertujuan menyediakan jaminan sosial bagi seluruh rakyat, guna memenuhi kebutuhan dasar yang layak.<sup>33</sup>

## **F. Definisi Operasional**

### **1. Jaminan sosial**

Pengertian jaminan sosial dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 UU SJSN, mendefinisikan Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk memenuhi menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya yang layak.<sup>34</sup> Berdasarkan definisi tersebut maka jaminan sosial adanya bentuk perlindungan sosial oleh negara untuk memenuhi kebutuhan hidup yang layak bagi

---

<sup>31</sup> Michael Raper, *Negara Tanpa Jaminan Sosial Tiga Pilar Jaminan Sosial di Australia dan Indonesia*, Trade Union Center, Jakarta, 2008, hlm. 1

<sup>32</sup> Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial

<sup>33</sup> Roni Wisnuaji, *Op. Cit.*, hlm.23

<sup>34</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

rakyatnya. Pasal 1 angka 2 UU SJSN mendefinisikan sistem jaminan Sosial adalah suatu tata cara menyelenggarakan program jaminan sosial oleh beberapa badan penyelenggara jaminan sosial.<sup>35</sup> Berdasarkan definisi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa sistem jaminan sosial adanya tata cara pemenuhan dalam bentuk program untuk menyelenggarakan jaminan sosial bagi seluruh rakyat.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Tipologi Penelitian**

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum empiris, yaitu penelitian terhadap bagaimana hukum dijalankan di lapangan. Fokus penelitian utamanya adalah hukum yang sebagaimana ada dan nyata di lapangan dan menggali problematika dalam pelaksanaan aturan perundang – undangan. Dengan adanya Penelitian empiris, tipe penelitian ini didasarkan kepada pemahaman tentang ilmu hukum yang tidak di pandang sebagai *law what it is in the books*.

### **2. Pendekatan Penelitian**

#### **a. Metode Pendekatan**

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan penelitian perundang-undangan (*statue approach*).. Pada penelitian hukum empiris dengan pendekatan penelitian kebijakan, hal ini dengan meneliti kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan melihat

---

<sup>35</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

keadaan sosial atas kebijakan tersebut. Pendekatan penelitian Kebijakan yang peneliti gunakan akan mengkaji tentang implementasi pemberian jaminan sosial kepada pegawai pemerintah non-PNS di Kab. Gresik Jawa Timur.

**b. Objek Penelitian**

Obyek yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah jaminan sosial bagi pegawai pemerintah non-PNS di Kabupaten Gresik Jawa Timur.

**c. Subjek Penelitian**

Para pihak yang akan menjadi narasumber penelitian ini meliputi:

1. Pegawai pemerintah non-PNS di pemerintahan kabupaten Gresik.
2. Pemerintah Kabupaten Gresik
3. BPJS Kesehatan kabupaten Gresik

**3. Lokasi Penelitian**

Penelitian akan dilakukan oleh peneliti di Kabupaten Gresik.

**4. Sumber Data Penelitian**

**a. Data Primer**

Data primer merupakan hasil penelitian lapangan (penelitian di masyarakat) maupun penelitian secara langsung kepada pegawai pemerintah non-PNS yang tidak diikutsertakan dalam program jaminan sosial. Selain itu data primer didapat dengan melakukan wawancara kepada:

- 1) Pegawai pemerintah non-PNS di pemerintahan kabupaten Gresik
- 2) BKPSDM Kab. Gresik
- 3) BPJS Kesehatan Kabupaten Gresik

**b. Data Sekunder**

**1) Bahan hukum primer**

peraturan perundang-undangan yang terkait, antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial
- c) Undang -Undang Nomor 24 tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial
- d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- e) Peraturan Pemerintah No.49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja

**2) Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder diperoleh dari studi Pustaka dari buku, jurnal, koran, artikel, atau pun berbagai arsip lainnya. Bahan hukum sekunder dapat diperoleh dalam kamus hukum, ensiklopedi, dan media internet.

**3) Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier dalam penelitian ini bersifat sebagai bahan pendukung dari keberadaan bahan hukum

primer dan bahan hukum sekunder, berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum dan Ensiklopedi.

**c. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data pada penelitian empiris, khusus untuk data primer, data dapat dikumpulkan dengan metode wawancara dan untuk data sekunder menggunakan studi pustaka.

**5. Analisis Data**

Sifat penelitian yang akan diteliti adalah dengan memakai jenis penelitian kualitatif penelitian yang dimaksudkan untuk mengungkap gejala secara holistik-kontekstual (secara menyeluruh dan sesuai dengan konteks/apa adanya) melalui pengumpulan data dari latar belakang fakta alami di lapangan sebagai sumber langsung dengan instrumen kunci penelitian itu sendiri.

Pada tahap pertama adalah pengumpulan data–data. Data tersebut diambil dari narasumber maupun dokumen guna menjawab permasalahan yang akan peneliti kaji dalam penelitian ini. Tahap kedua adalah pengolahan data–data, pada tahapan ini, data–data dikumpulkan, dipilah-pilah, dan diolah sehingga terbentuk data yang penting dan data tidak penting, data yang kurang penting tersebut akan dikesampingkan agar setiap topik permasalahan memiliki data yang cukup. Apabila dalam tahapan kedua belum tercukupi maka, peneliti akan melakukan proses wawancara kepada narasumber. Tahap ketiga adalah penyajian data – data. Data tersebut yang telah diolah atau di kelompokkan

kemudian akan peneliti gunakan untuk menghasilkan suatu pemahaman dan sebuah analisis guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini. Tahap keempat adalah penarikan kesimpulan yang berdasarkan proses atau Langkah penyajian data yang telah dikumpulkan, dipilih dan diolah.

#### **H. Kerangka Skripsi**

Penelitian ini disusun secara sistematis ke dalam 4 (empat) bab dengan perincian sebagai berikut:

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab Pertama, menguraikan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang permasalahan yang menunjukkan mengapa penelitian ini dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, definisi operasional, metode penelitian dan kerangka skripsi.

##### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab kedua, Landasan Teoretik. Pada bab ini nantinya akan diuraikan tentang Pegawai non-PNS dan Jaminan sosial. Teori dan studi pustaka tersebut digunakan sebagai acuan atau bagi peneliti disebut sebagai pisau analisa untuk menjawab rumusan masalah.

##### **BAB III PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ketiga, Pembahasan. Pada bab ini berisi tentang uraian mengenai implementasi pemberian jaminan sosial bagi pegawai non-PNS Kabupaten

Gresik Jawa Timur dan mengenai pengaturan hukum untuk jaminan sosial bagi pegawai non-PNS.

#### **BAB IV PENUTUP**

Bab keempat, Penutup. Pada bab ini akan di perlihatkan atau ditampilkan kesimpulan daripada hasil penelitian dan rekomendasi serta saran berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ke depan, khususnya bagi para pegawai non-PNS di Kabupaten Gresik Provinsi Jawa Timur atau pun seluruh Indonesia.

\