

## Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Status Tenaga Honorer Setelah Berlaku Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara

Anisa Salsabila<sup>1</sup> Hartati<sup>2</sup> Raden Sarwani<sup>3</sup>

Universitas Jambi, Indonesia<sup>1,2,3</sup>

Email: [anisalsabilaj21@gmail.com](mailto:anisalsabilaj21@gmail.com)<sup>1</sup> [hartatifh@unja.ac.id](mailto:hartatifh@unja.ac.id)<sup>2</sup> [sarwaniraden@gmail.com](mailto:sarwaniraden@gmail.com)<sup>3</sup>

### Abstrak

Tujuan penelitian untuk menjelaskan tentang kebijakan pemerintah terhadap status tenaga honorer dalam peraturan perundang-undangan dan implementasi dan dampak kebijakan status tenaga honorer. Kemudian metode penelitian berupa penelitian yuridis empiris dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan penegakan kasus sehingga pengumpulan bahan hukum berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Analisis bahan hukum berupa pengumpulan bahan hukum pemahaman bahan hukum interpretasi bahan hukum Analisis terhadap konflik norma dan rekomendasi untuk penyempurnaan. Adapun hasil penelitian ini yaitu kebijakan pemerintah terhadap status tenaga honorer dalam peraturan perundang-undangan adalah menghapus tenaga honorer dan mengalihkannya menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja bertujuan menciptakan birokrasi yang profesional melalui penerapan sistem merit berbasis kualifikasi dan kinerja. Keberhasilan kebijakan ini bergantung pada konsistensi pelaksanaan regulasi, kepatuhan hukum, dan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah diperlukan guna menjamin kejelasan status tenaga honorer dan implementasi dan dampak kebijakan status tenaga honorer adalah meskipun kebijakan ini membawa dampak positif seperti penataan sistem kepegawaian yang lebih tertib, penyeteraan hak antara PNS dan PPPK, serta efisiensi anggaran pemerintah, implementasinya juga menimbulkan sejumlah tantangan serius, seperti meningkatnya angka pengangguran, ketidakpastian sosial bagi tenaga honorer yang telah lama mengabdikan, serta risiko penyalahgunaan kekuasaan dalam proses seleksi PPPK. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan pendukung dan pelaksanaan yang transparan, adil, serta bertahap agar transisi menuju sistem ASN yang lebih profesional dapat dilakukan tanpa mengorbankan hak dan kesejahteraan para tenaga honorer.

**Kata Kunci:** Kebijakan, Pemerintah, Daerah, Honorer

### Abstract

*The purpose of the study is to explain the government's policy on the status of honorary workers in legislation and the implementation and impact of the policy on the status of honorary workers. Then the research method is in the form of empirical legal research with a legislative approach, a conceptual approach and case enforcement so that the collection of legal materials in the form of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. Analysis of legal materials in the form of collecting legal materials, understanding legal materials, interpretation of legal materials, analysis of norm conflicts and recommendations for improvement. The results of this study are that the government's policy on the status of honorary workers in legislation is to eliminate honorary workers and transfer them to Government Employees with Work Agreements aimed at creating a professional bureaucracy through the implementation of a merit system based on qualifications and performance. The success of this policy depends on the consistency of the implementation of regulations, legal compliance, and coordination between the central and regional governments is needed to ensure the clarity of the status of honorary workers and the implementation and impact of the honorary worker status policy is that although this policy has positive impacts such as a more orderly arrangement of the personnel system, equal rights between PNS and PPPK, and efficiency of the government budget, its implementation also raises a number of serious challenges, such as increasing unemployment rates, social uncertainty for honorary workers who have served for a long time, and the risk of abuse of power in the PPPK selection process. Therefore, supporting policies and transparent, fair, and gradual implementation are needed so that the transition to a more professional ASN system can be carried out without sacrificing the rights and welfare of honorary workers.*

**Keywords:** Policy, Government, Region, Honorary



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

## PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menekankan pentingnya ASN yang profesional untuk mencapai tujuan negara sesuai UUD 1945. ASN harus bebas dari pengaruh politik dan praktik KKN, serta memberikan layanan publik yang optimal. Mereka juga berperan dalam menjaga persatuan bangsa sesuai nilai Pancasila. Muchsan menambahkan bahwa pencapaian tujuan nasional bergantung pada sarana dan prasarana yang memadai, terutama kualitas sumber daya manusia ASN dan dukungan infrastruktur, karena negara tidak dapat menjalankan semua peran secara mandiri.<sup>1</sup> Untuk itu, tingginya minat masyarakat untuk menjadi tenaga honorer dipicu oleh harapan diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang dianggap menawarkan jaminan hidup dan kestabilan pekerjaan. PNS menikmati gaji tetap dan tunjangan pensiun, sementara tenaga honorer sering kali tidak memiliki kepastian mengenai pengupahan. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara tidak secara jelas mengatur gaji tenaga honorer sesuai upah minimum, sehingga diperlukan kebijakan untuk memastikan penghasilan mereka tidak di bawah standar tersebut. Pada era sekarang, kebutuhan hidup manusia semakin kompleks, sehingga pekerjaan menjadi aspek yang sangat penting dalam menjamin kehidupan yang layak. Meski sebagian besar masyarakat mengandalkan pekerjaan di bawah orang lain, kesadaran akan hak atas pekerjaan layak sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat Undang-Undang Dasar 1945 mulai tumbuh. Masih banyak orang yang memilih untuk Mengandalkan hidupnya dengan bekerja di bawah orang lain. Ketika seseorang memilih untuk menjadi karyawan, mereka biasanya menyerahkan sebagian besar kendali atas waktu dan pekerjaannya kepada atasan, mereka diharuskan untuk mematuhi aturan perusahaan serta siap untuk mengabdikan dan menunjukkan loyalitas kepada tempat kerja mereka. Salah satu faktor penting dalam mendukung hal ini adalah tersedianya sumber daya manusia yang unggul, baik dari segi kualitas maupun kompetensi, karena SDM yang berkualitas memiliki peran vital dalam mendukung keberhasilan pembangunan nasional, Sadjijono kembali menegaskan pentingnya memahami perbedaan antara wewenang terikat dan wewenang bebas.<sup>2</sup>

Tujuan utama yang ingin dicapai oleh pemerintah adalah menciptakan masyarakat yang adil dan sejahtera, sejalan dengan nilai-nilai dasar Pancasila serta amanat Undang-Undang Dasar 1945. Keberadaan Pegawai Negeri Sipil merupakan hal yang sangat penting bagi pemerintah. Mereka memainkan peran krusial dalam pelaksanaan pembangunan negara, baik yang bersifat material maupun non-material. Menghadapi realitas tersebut, seringkali Pegawai Negeri Sipil yang ada dianggap kurang memadai, baik dilihat dari sisi kuantitas maupun mutu kompetensi yang dimiliki. Dalam kaitan ini, Dora berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, pengakuan atas peran tenaga honorer telah dilakukan dalam struktur sumber daya lembaga-lembaga Indonesia.<sup>3</sup> Tenaga honorer adalah individu yang ditugaskan oleh pejabat instansi pemerintahan atau pihak yang memiliki kewenangan resmi untuk melaksanakan pekerjaan atau tanggung jawab tertentu dalam suatu lembaga pemerintahan. Tenaga honorer dibagi

---

<sup>1</sup> Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm 3.

<sup>2</sup> Sadjijono, *Bab-bab Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo, 2011, hlm 58-59

<sup>3</sup> Rezka Dora, Analisa Peran Tenaga Honorer Terhadap Efektivitas Tugas Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Administrasi Politik Dan Sosial*, Vol. 1, No. 1, 2020, hlm 8-15.

menjadi dua yaitu honorer kategori K1 yang gratifikasinya diberikan langsung dari APBD atau APBN.<sup>4</sup> Tenaga honorer Kategori 1 (K1) terdiri dari pegawai honorer yang mendapatkan gaji melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sementara itu, tenaga honorer Kategori 2 (K2) mencakup pegawai honorer yang tidak mendapatkan pendanaan dari APBN atau APBD, seperti guru honorer di sekolah negeri dan swasta, serta pegawai honorer di berbagai instansi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah.<sup>5</sup>

**Tabel 1. Jumlah Tenaga Honorer Yang Diangkat**

No	Tahun	Jumlah Kategori II Yang Diangkat
1	Kategori 1 (THK I)	3.780
2	Kategori 2 (THK II)	3.579

Berdasarkan Tabel 1, terlihat bahwa jumlah tenaga honorer yang diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari kategori Tenaga Honorer Kategori I (THK I) mencapai 3.780 orang, sementara dari Tenaga Honorer Kategori II (THK II) sebanyak 3.579 orang. Pengangkatan ini menunjukkan adanya perhatian pemerintah terhadap status dan kesejahteraan tenaga honorer, khususnya dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia. Isu mengenai tenaga honorer sudah berlangsung cukup lama, terutama terkait tuntutan untuk diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil. Selain itu, jika dilakukan pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil, akan diperlukan anggaran yang cukup besar. Salah satu peran penting yang mereka jalankan adalah dalam pelayanan publik, yang menjadi salah satu fungsi utama pemerintah daerah. Kehadiran tenaga honorer juga sangat erat kaitannya dengan kebijakan politik para pimpinan daerah yang memutuskan untuk mengangkat mereka di instansi-instansi pemerintah daerah. Namun muncul sebuah anomali, yaitu ketidakseimbangan antara jumlah Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara dengan kebutuhan nyata akan guru.<sup>6</sup>

Kebijakan pemerintah terhadap tenaga honorer menjadi isu yang sangat penting untuk dikaji karena menyangkut keberlangsungan status jutaan tenaga kerja non- Aparatur Sipil Negara yang telah lama mengabdikan diri di berbagai instansi pemerintah. Dalam konteks reformasi birokrasi dan efisiensi aparatur negara, kebijakan mengenai penghapusan tenaga honorer dan transisinya ke sistem Aparatur Sipil Negara menimbulkan pertanyaan besar tentang keadilan sosial dan keberpihakan negara terhadap tenaga kerja informal di sektor publik. Meskipun demikian, eks Tenaga Honorer Kategori II dan Tenaga Non-ASN lainnya tetap dipertimbangkan untuk diatur statusnya secara administratif, sesuai Surat Menteri PAN-RB Nomor B/1527/M.SM.01. 00/2023. Pemerintah Provinsi Jambi mengeluarkan Surat Edaran Gubernur Nomor 6/SE/GUB.TAPD/II/2025 mengenai pembayaran gaji pegawai non-ASN (tenaga honorer) untuk Tahun Anggaran 2025. Surat edaran ini sebagai tindak lanjut dari Surat Menteri Dalam Negeri tentang penganggaran gaji PPPK. Kriteria pegawai non-ASN yang berhak menerima gaji adalah yang lulus seleksi PPPK Tahap I, II, atau III, atau terdaftar di database BKN. Pegawai yang diangkat setelah 31 Oktober 2023 tidak akan menerima gaji dari APBD mulai Januari 2025. Pembayaran gaji harus dilaksanakan sesuai ketentuan. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas dan dampak kebijakan pemerintah terhadap tenaga honorer, serta mengidentifikasi tantangan dalam implementasinya. Hasilnya

<sup>4</sup> Made Aditya Pramana Putra, Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 5, No. 3, 2016, hlm 616-626.

<sup>5</sup> Baiq Dessyazizah Destianikitha Dan Restu Agung Firdaus, Analisis Kebijakan Penghapusan Tenaga Honorer Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bangkalan, *Journal Syntax*, Vol. 6, No. 2, 2025, hlm 294- 301.

<sup>6</sup> H. Fauzi, dan D. Syafar, Studi Tentang Kebijakan Guru Honorer Sekolah Dasar Di Yogyakarta, *Tadbir: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Vol. 5, No. 2, 2017. hlm 162-172.

diharapkan dapat memberikan masukan untuk merumuskan kebijakan yang lebih adil dan mendukung kesejahteraan tenaga honorer, serta memperkuat argumen untuk revisi kebijakan yang sesuai dengan prinsip keadilan dan pelayanan publik berkualitas. Penulis tertarik meneliti Kebijakan Pemerintah Daerah terhadap Status Tenaga Honorer Setelah Berlaku Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara.

## **METODE PENELITIAN**

1. Tipe Penelitian. Jenis penelitian yang dilakukan dalam kajian ini adalah penelitian hukum empiris. Dalam pendekatan yuridis, hukum dipahami sebagai norma atau standar yang seharusnya, karena penelitian semacam ini berfokus pada hukum dan regulasi yang berlaku.<sup>7</sup> Bahder Johan menjelaskan bahwa penelitian hukum empiris adalah studi yang mengamati fakta-fakta hukum dalam masyarakat. Penelitian ini memerlukan pengetahuan yang dapat dibuktikan secara langsung, dengan fokus pada kenyataan atau fakta sosial yang merupakan bagian dari kultur masyarakat.<sup>8</sup>
2. Pendekatan Penelitian. Pendekatan dalam penelitian dapat dipahami sebagai sudut pandang peneliti dalam menentukan cakupan bahasan yang bertujuan untuk memberikan pemahaman yang jelas mengenai isi dalam tulisan ilmiah., dengan pendekatan ini, peneliti dapat menggali informasi dari berbagai sudut pandang terkait permasalahan hukum yang menjadi fokus kajian. Dalam konteks penelitian hukum normatif, dikenal lima jenis pendekatan, dan peneliti diperbolehkan memanfaatkan lebih dari satu pendekatan untuk mencapai analisis yang lebih mendalam.<sup>9</sup>
  - a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini berfungsi menelaah serta memahami berbagai peraturan serta regulasi hukum yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang lagi diteliti. Temuan dari analisis ini nantinya akan dijadikan dasar argumen penulis dalam merespons dan menyelesaikan permasalahan hukum tersebut.<sup>10</sup> Pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan dalam kajian status pegawai honorer di Provinsi Jambi melibatkan analisis ketentuan hukum di tingkat daerah dan nasional. Peneliti akan meneliti substansi peraturan terkait pengakuan hukum, hak-hak tenaga honorer, mekanisme pengangkatan dan penghapusan, serta perlindungan hukum dari pemerintah. Tujuan pendekatan ini adalah untuk memperjelas struktur hukum yang ada dan menilai relevansinya dengan situasi serta kebutuhan tenaga honorer saat ini.
  - b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Penggunaan Pendekatan konseptual dalam penelitian untuk menganalisis secara mendalam berbagai konsep fundamental yang berkaitan dengan pengaturan tenaga honorer, guna memperoleh pemahaman teoritis yang komprehensif sebagai dasar dalam mengkaji permasalahan hukum yang diteliti. Selanjutnya, kerangka konseptual yang diperoleh akan digunakan untuk menelaah dan menafsirkan data penelitian, baik yang berasal dari sumber primer maupun sekunder.
  - c. Pendekatan Kasus. Pendekatan kasus dalam penelitian kebijakan pemerintah mengenai status tenaga honorer berguna untuk mengidentifikasi kesenjangan antara regulasi formal dan realitas di lapangan. Hal ini dapat membantu pemerintah dan pihak terkait dalam merumuskan kebijakan yang lebih efektif untuk memperjelas status dan melindungi hak-hak tenaga honorer.

---

<sup>7</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 20.

<sup>8</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2016, hlm 125.

<sup>9</sup> Nur Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Qiara Media, Pasuruan, 2021, hlm 58.

<sup>10</sup> Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kharisma Putra Utama, Jakarta, 2016, hlm 93.

3. Pengumpulan Bahan Hukum. Pendekatan yuridis empiris digunakan dalam penelitian ini, sehingga fokus utama diarahkan kajian pustaka sebagai sarana untuk memecahkan dan mengidentifikasi isu hukum sekaligus menawarkan preskripsi hukum mengenai apa yang idealnya dilakukan. Dalam hal ini, diperlukan penggunaan berbagai sumber bahan hukum.<sup>11</sup> Jenis-jenis bahan hukum yang terdapat dalam penelitian ini mencakup:
  - a. Bahan Hukum Primer. Bahan hukum primer, yaitu sumber hukum yang memiliki otoritas resmi dan mengikat secara hukum. Bahan ini mencakup peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, risalah pembentukan peraturan, serta putusan pengadilan.<sup>12</sup> Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi norma dasar berupa Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dan Surat Edaran Nomor 6 Tahun 2025 yang berisi penjelasan mengenai pengangkatan pegawai non-ASN di lingkungan pemerintahan Provinsi Jambi untuk Tahun Anggaran 2025.
  - b. Bahan Hukum Sekunder. Bahan hukum sekunder merujuk pada sumber-sumber yang berfungsi untuk mendukung dan menjelaskan bahan hukum primer. Jenis bahan ini mencakup seluruh publikasi yang berkaitan dengan hukum namun bukan menjadi dokumen resmi, seperti buku-buku ilmiah di bidang hukum, dokumen penelitian, pendapat ahli hukum, sumber dari internet, artikel jurnal hukum, ulasan atas putusan pengadilan, serta sumber rujukan lainnya yang memiliki keterkaitan dengan tema penelitian.<sup>13</sup>
  - c. Bahan Hukum Tersier. Bahan hukum tersier adalah sumber informasi yang berfungsi untuk memberikan pemahaman, penjelasan dan arahan tambahan berkaitan dengan hukum primer maupun sekunder. Contoh bahan hukum tersier seperti kamus hukum, bibliografi, KBBI, ensiklopedia, dan situs internet yang memiliki keterkaitan dengan penelitian.<sup>14</sup>
4. Analisis Bahan Hukum. Proses analisis menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, yang menyajikan permasalahan dan solusi secara sistematis dan jelas, berdasarkan bahan hukum yang relevan. Analisis ini dilakukan dengan mendalami substansi hukum.
  - a. Pengumpulan bahan hukum. Bahan hukum yang dikumpulkan mencakup peraturan perundang-undangan dan doktrin. Peraturan yang relevan termasuk Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, dan Surat Edaran Nomor 6 Tahun 2025 mengenai pengangkatan pegawai non ASN di Provinsi Jambi. Doktrin yang relevan meliputi buku, artikel, dan tulisan ilmiah tentang tenaga honorer.
  - b. Pemahaman bahan hukum. Bahan hukum yang telah dikumpulkan perlu dipahami secara mendalam. Pemahaman terhadap bahan hukum dilakukan melalui kegiatan membaca, mengkaji, serta mengevaluasi isi dari bahan hukum yang bersangkutan.
  - c. Interpretasi bahan hukum. Setelah bahan hukum dipahami secara mendalam, maka perlu dilakukan interpretasi terhadap bahan hukum tersebut. Interpretasi bahan hukum adalah proses penafsiran terhadap makna dan maksud dari bahan hukum.
  - d. Analisis terhadap konflik norma. Dalam penelitian ini, analisis terhadap bahan hukum difokuskan pada identifikasi dan pengkajian konflik norma yang muncul dalam kebijakan pemerintah terkait status tenaga honorer dalam peraturan perundang-

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm 182-184.

<sup>14</sup> Nico Ngani, *Metodelogi Penelitian Dan Penulisan Hukum*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012, hlm 178.

undangan di Indonesia. Kekaburan norma dapat diidentifikasi dengan melihat adanya ketidakjelasan atau ketidakpastian dalam pengaturan tersebut.

- e. Rekomendasi untuk penyempurnaan. Berdasarkan hasil analisis terhadap kekaburan norma, maka dapat diberikan rekomendasi untuk penyempurnaan terhadap kebijakan pemerintah mengenai status tenaga honorer dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Kebijakan Pemerintah Terhadap Status Tenaga Honorer Dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Namun untuk memahami kondisi ini secara utuh, penting untuk melihat bagaimana status tenaga honorer berkembang dari masa ke masa. Dalam perjalanannya, meski telah berjasa bertahun-tahun, status mereka kerap tidak mendapatkan pengakuan hukum yang setara dengan Aparatur Sipil Negara. Kini, pada tahun 2025, penyelesaian status tenaga honorer menjadi prioritas nasional, terutama mengingat tenggat akhir Desember 2024 untuk menghapuskan status non-ASN di instansi pemerintahan.<sup>15</sup> Perubahan paradigma dalam pengelolaan tenaga honorer merupakan bagian dari upaya pemerintah dalam mewujudkan birokrasi yang profesional, akuntabel, dan efisien. Pengaturan status tenaga honorer tidak lagi semata-mata menjadi masalah teknis administratif, tetapi telah berkembang menjadi persoalan strategis nasional yang memengaruhi stabilitas sektor pelayanan publik. Namun, keberadaan mereka yang tidak diakui secara struktural menyebabkan kerentanan dari sisi perlindungan hukum, kepastian karier, dan kesejahteraan. Melalui regulasi ini, pemerintah membuka pintu bagi tenaga honorer untuk dapat diangkat menjadi Aparatur Sipil Negara melalui jalur Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, tanpa harus mengikuti jalur Calon Pegawai Negeri Sipil yang kompetitif dan berbasis kuota nasional.

Pemerintah pusat bersama dengan pemerintah daerah wajib melakukan pendataan, verifikasi, dan seleksi administratif secara menyeluruh terhadap tenaga honorer yang masih aktif. Bagi yang memenuhi kriteria, pengangkatan menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja harus dipercepat, sementara bagi yang tidak memenuhi, perlu disiapkan skema transisi yang adil dan berkeadilan sosial, seperti pelatihan ulang, penempatan ke sektor swasta, atau pemberdayaan ekonomi lokal. Meskipun mereka melaksanakan tugas yang serupa dengan Aparatur Sipil Negara, status mereka tidak selalu diakui secara penuh dalam sistem kepegawaian negara. Gaji yang mereka terima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menunjukkan bahwa mereka tetap berada dalam lingkup pembiayaan negara, tetapi tidak memiliki hak dan perlindungan yang sama seperti Aparatur Sipil Negara. Dalam upaya mewujudkan sistem pemerintahan yang lebih baik dan berdaya saing, pemerintah Indonesia telah menetapkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai landasan hukum baru untuk mereformasi manajemen kepegawaian negara. Salah satu isu krusial yang diakomodasi dalam Undang-Undang ini adalah penataan status tenaga honorer yang selama ini berada dalam posisi yang tidak pasti dalam struktur birokrasi. Kemudian, dalam Pasal 1 angka dijelaskan lebih rinci bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah individu yang termasuk dalam kategori PNS maupun PPPK, yang diangkat secara resmi oleh pejabat pembina kepegawaian dan diberikan tugas dalam jabatan pemerintahan tertentu atau tugas negara lainnya. Sementara itu, dalam Pasal 1 angka disebutkan bahwa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu dan diangkat melalui

---

<sup>15</sup> Halimatusadiah Dan Dhoni Yusra, Tinjauan Atas Kewenangan Negara (Pemerintah) Membuat Perjanjian Kerja Dengan Pegawai Honorer Serta Landasan Hukumnya, *Lex Journalica*, Vol. 12, No. 2, 2015, hlm 133.

mekanisme perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu, dengan tujuan untuk menjalankan tugas pemerintahan atau mengisi jabatan tertentu dalam struktur pemerintahan. Perbedaan paling mendasar antara PNS dan PPPK terletak pada aspek status kepegawaiannya.

Pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara bahwa regulasi ini tidak mencantumkan secara eksplisit keberadaan atau pengaturan tentang tenaga honorer. Dengan demikian, tenaga honorer tidak termasuk ke dalam kategori Aparatur Sipil Negara sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tersebut. Penghapusan tenaga honorer, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, merupakan bagian dari upaya reformasi sistem kepegawaian. Undang-undang ini disahkan dan diundangkan oleh Presiden Republik Indonesia setelah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 memberikan dampak signifikan. Meski demikian, penerapan undang-undang ini menandai kemajuan dalam sistem kepegawaian nasional dengan tujuan meningkatkan efisiensi, profesionalitas, serta kualitas layanan publik.<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan menandakan adanya perubahan arah kebijakan Aparatur Sipil Negara menuju hasil kerja yang lebih tinggi serta perilaku yang berorientasi pada pelayanan. Undang-Undang ini menekankan pentingnya nilai-nilai akuntabilitas, kompetensi, harmonis, loyalitas, adaptabilitas, dan kolaborasi dalam pelaksanaan tugas di lingkungan Aparatur Sipil Negara. Dengan demikian, diharapkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ini dapat menyempurnakan pengelolaan manajemen Aparatur Sipil Negara. Selain itu, Undang-Undang ini juga mengatur dengan lebih baik hak, kewajiban, dan tugas Aparatur Sipil Negara di Indonesia, termasuk Pegawai Negeri Sipil serta Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, sehingga membawa perubahan signifikan dalam sistem kepegawaian. Oleh karena itu, walaupun Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 ditujukan untuk mendorong efisiensi serta meningkatkan profesionalisme aparatur sipil negara, namun implementasinya perlu dilakukan dengan cermat agar hak dan kesejahteraan tenaga honorer tetap terjaga.

Dengan diterapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018, mekanisme pengangkatan tenaga honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil secara otomatis tidak lagi berlaku. Hal ini juga berdampak bagi pegawai honorer yang tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Agar bisa diangkat sebagai calon Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, pegawai honorer perlu memenuhi syarat dan berhasil dalam proses seleksi administrasi serta seleksi kompetensi, yang tahapannya mirip dengan seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil.<sup>17</sup> Merujuk pada ketentuan yang tercantum dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 mengenai Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, dijelaskan bahwa jabatan-jabatan dalam struktur Aparatur Sipil Negara yang dapat diisi oleh individu dengan status sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja meliputi dua kategori utama, yaitu Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 yang secara khusus mengatur mengenai jenis-jenis jabatan yang dapat diisi oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Dalam regulasi ini dijelaskan bahwa untuk kelompok Jabatan Pimpinan Tinggi, hanya posisi tertentu pada level Jabatan Pimpinan Tinggi utama dan Jabatan Pimpinan Tinggi madya yang bisa diisi oleh Pegawai Pemerintah yang memiliki Perjanjian Kerja. Status Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja sebagai bagian dari

---

<sup>16</sup> Afrizalni, Fitri, Putri dan Y. Hanoselina, Masa Depan Guru Honorer Terkait dengan Penghapusan Tenaga Honorer Berdasarkan UU Nomor 20 Tahun 2023," *Jurnal Ilmu Manajemen, Bisnis dan Ekonomi (JIMBE)*, Vol. 2, No. 1, 2024, hlm 21-30

<sup>17</sup> Juliani, Henny, Imbas Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Dalam Penataan Pegawai Di Instansi Pemerintah, *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 50, No.1, 2021, hlm 36-48.

Aparatur Sipil Negara memiliki perbedaan yang signifikan dibandingkan dengan tenaga honorer yang selama ini bekerja di instansi pemerintah. Umumnya, tenaga honorer tidak memiliki kepastian mengenai jenjang karier dan kesejahteraan.

Berdasarkan Pasal 22 dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja berhak mendapatkan gaji, tunjangan, hak cuti, perlindungan, dan kesempatan untuk mengembangkan kemampuan. Lalu, Pasal 20B ayat (1) di Peraturan Menteri PAN RB No. 72 Tahun 2020 menjelaskan bahwa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang sudah diangkat resmi akan menerima gaji sesuai golongan, mengikuti aturan hukum yang berlaku, dan dihitung mulai dari tanggal perjanjian kerja. Selain itu, Pasal 38 ayat (2) dari Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 menegaskan bahwa aturan tentang gaji dan tunjangan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja disamakan dengan aturan untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS), sehingga bisa menjamin peningkatan kesejahteraan. Aturan lebih rinci soal gaji dan tunjangan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja ini diatur dalam Peraturan Presiden No. 98 Tahun 2020, yang menyesuaikannya dengan golongan dan masa kerja.<sup>18</sup> Berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 29 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, setiap pelamar yang telah dinyatakan lolos dari proses seleksi administrasi serta seleksi kompetensi akan ditetapkan sebagai calon Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja melalui keputusan resmi yang dikeluarkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Keputusan pengangkatan ini selanjutnya akan dikirimkan kepada Kepala Badan Kepegawaian Negara sebagai dasar untuk penerbitan Nomor Induk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Kepala Badan Kepegawaian Negara wajib menerbitkan nomor induk tersebut dan menyerahkannya kembali kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dalam jangka waktu paling lama dua puluh lima hari kerja terhitung sejak tanggal penyampaian keputusan dilakukan.

Pasal 30 dari peraturan yang sama menyebutkan bahwa setiap pelamar yang telah berhasil lulus seleksi sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja diwajibkan untuk menyerahkan seluruh dokumen administrasi yang diperlukan kepada pejabat yang berwenang agar proses penetapan pengangkatan dapat dilakukan secara resmi. Dokumen-dokumen administrasi ini kemudian akan diteruskan kepada Kepala Badan Kepegawaian Negara untuk dimasukkan ke dalam sistem informasi yang dikelola oleh Aparatur Sipil Negara. Setelah pegawai menerima nomor induk resmi, mereka berkewajiban untuk segera menjalankan tugas dan tanggung jawab jabatan sesuai dengan ketentuan pengangkatan yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Selain itu, pegawai yang telah resmi diangkat juga diwajibkan untuk menandatangani perjanjian kerja. Ketentuan mengenai isi dari perjanjian kerja tersebut diatur secara rinci dalam Pasal 33 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018, yang mencakup antara lain tugas dan tanggung jawab pekerjaan, target kinerja yang harus dicapai, masa berlaku perjanjian kerja, hak dan kewajiban pegawai, larangan-larangan selama masa kerja, serta sanksi yang berlaku apabila terjadi pelanggaran. Selanjutnya, berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 101 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018, disebutkan bahwa seluruh peraturan pelaksana dari kebijakan mengenai manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja harus ditetapkan paling lambat dalam jangka waktu dua tahun sejak tanggal peraturan tersebut diundangkan. Status tenaga honorer mengalami perubahan signifikan dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Sebelum diberlakukannya regulasi ini, tenaga honorer memiliki peluang untuk diangkat menjadi Aparatur Sipil Negara secara otomatis.

---

<sup>18</sup> Haryanto, Analisis Beban Fiskal Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, *Jurnal Civil Service*, Vol. 9, No.2, 2015, hlm 1-12.

Tenaga honorer kini hanya dapat menjadi Aparatur Sipil Negara melalui jalur seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja atau Calon Pegawai Negeri Sipil dengan memenuhi kriteria administratif dan kompetensi yang ketat. Sebagai bagian dari struktur Aparatur Sipil Negara, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja memiliki hak-hak formal yang meliputi gaji, tunjangan, perlindungan hukum, serta peluang untuk meningkatkan karier mereka.

Dalam rangka menjalankan kebijakan nasional terkait penataan tenaga non-Aparatur Sipil Negara, Pemerintah Provinsi Jambi mengeluarkan Surat Edaran Gubernur Nomor 6/SE/GUB.TAPD/II/2025 tertanggal 19 Februari 2025 tentang Pembayaran Gaji Pegawai Non Aparatur Sipil Negara Lingkup Pemerintah Provinsi Jambi Tahun Anggaran 2025. Edaran ini memuat kriteria ketat mengenai siapa saja tenaga honorer yang masih dapat menerima gaji dari APBD. Selain itu, surat edaran ini secara tegas menyatakan bahwa tenaga honorer yang diangkat setelah tanggal 31 Oktober 2023, atau yang telah memasuki usia 56 tahun per 1 Januari 2025, tidak lagi memenuhi syarat untuk dibayarkan gajinya melalui anggaran pemerintah daerah. Sebagai kelanjutan administratif dari edaran tersebut, Pemerintah Provinsi Jambi melalui Badan Kepegawaian Daerah menerbitkan Surat Nomor S-2655/BKD-2.1/IV/2025 tertanggal 15 April 2025 tentang Penataan Non-ASN. Pemerintah secara eksplisit melarang penggunaan format isian data yang tidak sesuai karena dapat menimbulkan ketidaktepatan penarikan data, yang berdampak pada keakuratan analisis kebutuhan formasi Aparatur Sipil Negara. Seluruh data harus dilaporkan paling lambat pada 21 April 2025 dalam bentuk daring dan fisik, lengkap dengan Surat Pertanggungjawaban Mutlak. Dalam peraturan tersebut ditegaskan bahwa status pegawai non-PNS tidak dapat berlangsung lebih dari 5 tahun, dan pada akhirnya harus diarahkan menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja atau diberhentikan.

Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Jambi merupakan refleksi dari upaya desentralisasi reformasi birokrasi yang dijalankan secara terstruktur. Tidak hanya sebatas pembenahan manajemen SDM daerah, tetapi juga sekaligus bagian dari komitmen nasional untuk menghadirkan birokrasi yang profesional, akuntabel, dan mampu memberikan pelayanan publik secara optimal melalui struktur kepegawaian yang legal dan berkepastian hukum. Tidak ada lagi celah bagi daerah untuk mengangkat tenaga honorer secara sembarangan tanpa proses seleksi nasional. Hal ini sejalan dengan prinsip *good governance* yang menekankan transparansi dan akuntabilitas. Hal ini bisa menimbulkan dampak sosial dan ekonomi, terutama bagi tenaga honorer yang telah lama mengabdikan namun tidak lolos seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Ketiga, dari sisi kelembagaan, kebijakan ini mendorong daerah untuk lebih tertib dalam perencanaan kebutuhan Aparatur Sipil Negara, menyusun formasi berdasarkan analisis beban kerja, dan menghindari praktik penambahan pegawai tanpa dasar hukum yang sah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, pemerintah menegaskan hanya ada dua kategori status kepegawaian dalam instansi pemerintah, yaitu Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Namun, realitas di daerah menunjukkan bahwa masih banyak tenaga honorer yang tidak dapat mengikuti seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, belum masuk dalam database BKN, dan belum mencapai usia pensiun. Kondisi ini menciptakan ruang abu-abu dalam status kepegawaian mereka. Mereka tetap bekerja dan dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan publik, namun secara hukum tidak memiliki legitimasi yang diakui oleh sistem kepegawaian nasional. Hal ini berdampak pada ketidakpastian status, kerentanan hukum, dan potensi penghentian sepihak yang tidak dilandasi regulasi perlindungan ketenagakerjaan yang memadai.

Tenaga honorer yang tidak masuk dalam kriteria tersebut secara tegas tidak dibayarkan gajinya mulai Januari 2025. Mereka tidak serta-merta diberhentikan, namun secara sistemik

tidak lagi memiliki dasar hukum untuk tetap bekerja di instansi pemerintah, serta tidak berhak atas gaji atau perlindungan yang diberikan kepada Aparatur Sipil Negara. Namun, inisiatif semacam ini memerlukan dukungan regulasi yang kuat dan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, agar tidak terjadi tumpang tindih kebijakan atau pelanggaran terhadap prinsip legalitas anggaran dan akuntabilitas publik. Dengan demikian, kebijakan penataan tenaga honorer di daerah seperti Provinsi Jambi merupakan refleksi langsung dari penerapan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara 2023, namun juga mengungkap adanya celah dan tantangan sosial akibat status honorer yang berada di luar skema resmi. Situasi ini menjadi pokok persoalan penting dalam tesis ini, yang akan dianalisis lebih dalam melalui pendekatan hukum administratif dan kebijakan publik. Sebagai solusi terhadap permasalahan tenaga honorer yang tidak dapat mengikuti seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, belum masuk database BKN, dan belum mencapai usia pensiun, pemerintah daerah, termasuk Provinsi Jambi, perlu menginisiasi kebijakan transisi yang adil melalui beberapa langkah konkret, seperti mengadakan program pelatihan dan peningkatan kompetensi, membuka peluang kerja di BUMD atau sektor swasta melalui skema kemitraan pemerintah-swasta, serta membentuk mekanisme pemberian bantuan sosial atau kompensasi bagi tenaga honorer terdampak yang dinyatakan tidak lagi memenuhi syarat pengangkatan. Dengan pendekatan yang terencana ini, hak-hak honorer tetap terlindungi, kebutuhan pelayanan publik tetap terjaga, dan implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 dapat berjalan secara lebih berkeadilan.

### **Kebijakan Pemerintah Terhadap Status Tenaga Honorer Dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dalam keseluruhan proses perumusan kebijakan. Kebijakan umumnya lahir sebagai tanggapan terhadap persoalan yang dihadapi masyarakat, sehingga diperlukan langkah-langkah yang tepat untuk menyelesaikannya. Pernyataan ini bisa disampaikan secara langsung atau dituangkan dalam dokumen resmi. Meski demikian, perlu dipahami bahwa tidak semua usulan atau rekomendasi kebijakan dari para pengambil keputusan akan otomatis berhasil dalam tahap implementasinya.<sup>19</sup> Pelaksanaan kebijakan terkait pengangkatan tenaga honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja melibatkan kerja sama antara berbagai lembaga. Pihak-pihak tersebut meliputi perorangan, kelompok-kelompok tertentu, serta instansi pemerintah atau unit-unit birokrasi yang memiliki tanggung jawab dalam proses pengangkatan tenaga honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Proses ini mencakup perumusan, pelaksanaan, serta evaluasi kebijakan. Kebijakan sendiri hadir berdasarkan respons atas permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat atau publik. Implementasi kebijakan merupakan proses administratif yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau unit pelaksana teknis, yang dilakukan berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan, dengan mengoptimalkan seluruh sumber daya yang tersedia.<sup>20</sup>

Implementasi kebijakan penghapusan tenaga honorer secara normatif harus ditelaah melalui aturan-aturan hukum yang berlaku. Ketentuan ini diperluas dalam ayat, yang menyatakan bahwa larangan tersebut juga diterapkan pada posisi lainnya di lembaga pemerintah yang mengadakan seleksi untuk pegawai non-ASN. Dengan demikian, tidak hanya pejabat pembina kepegawaian, tetapi seluruh pejabat yang memiliki kewenangan pengangkatan dilarang melakukan pengangkatan terhadap tenaga non-ASN untuk menduduki

---

<sup>19</sup> AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 36.

<sup>20</sup> Agustina Pepuho dan Untung Muhdiarta, Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Jayapura, *Jurnal Kebijakan Publik*, Vol. 4, No. 3, 2021, hlm 143-153.

jabatan ASN. Selanjutnya, di pasal, diatur bahwa pejabat yang terus-menerus melakukan pengangkatan pegawai non-ASN untuk mengisi posisi ASN akan mendapatkan sanksi sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dengan berlakunya ketentuan ini, status tenaga honorer secara hukum tidak lagi memiliki legitimasi untuk diangkat ke dalam jabatan ASN tanpa melalui mekanisme seleksi resmi yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, Pasal 65 menjadi dasar normatif yang penting dalam menegaskan bahwa tenaga non-ASN, termasuk tenaga honorer, harus melalui transisi yang sesuai regulasi apabila ingin menjadi bagian dari ASN. Ketentuan ini merupakan langkah hukum yang tegas untuk menghentikan praktik pengangkatan tenaga honorer di luar mekanisme resmi rekrutmen ASN. Jika tetap dilakukan pengangkatan pegawai non-ASN setelah ketentuan ini berlaku, maka pengangkatan tersebut dinyatakan batal demi hukum dan pejabat yang melakukannya dapat dikenai sanksi administratif atau sanksi lainnya sesuai peraturan yang berlaku. Dengan demikian, status tenaga honorer menjadi tidak lagi diakomodasi dalam struktur ASN dan keberadaannya harus diselesaikan melalui proses transisi yang jelas, seperti pendataan ulang dan seleksi menjadi PPPK apabila memenuhi syarat. Hal ini menegaskan bahwa ke depan, hanya terdapat dua status kepegawaian yang sah di instansi pemerintah, yaitu PNS dan PPPK.

Selain itu, Peraturan Pemerintah No. Surat Edaran Gubernur Provinsi Jambi Nomor 6 Tahun 2025 memperkuat ketentuan tersebut di tingkat daerah dengan melarang pengangkatan pegawai non-ASN setelah 31 Oktober 2024 serta menetapkan sanksi bagi pihak yang melanggar. Perwujudan kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi Aparatur Sipil Negara tidak dapat dilepaskan dari sistem yang menjadi landasan dalam pengelolaan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi salah satunya yang disebutkan Effendy dalam implementasi sistem merit. Keberhasilan implementasi undang-undang tersebut sangat ditentukan oleh konsistensi pelaksanaan prinsip meritokrasi dalam setiap tahapan manajemen Aparatur Sipil Negara, termasuk dalam proses pengangkatan tenaga honorer. Penerapan sistem merit dapat diimplementasikan dalam pengelolaan Aparatur Sipil Negara mulai dari tahap perencanaan kebutuhan sumber daya manusia hingga masa pensiun. Instansi juga menyediakan skema perlindungan bagi aparatur sipil negara, yang mencakup jaminan kesehatan, perlindungan atas risiko kecelakaan kerja, serta program pensiun yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Penguatan terhadap sistem merit diperjelas dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang juga mencakup aspek penguatan pengawasan terhadap Sistem Merit. Berdasarkan perspektif hukum administrasi negara, penghapusan honorer merupakan perwujudan dari konsep *good governance*, khususnya dalam penerapan asas kepastian hukum dan profesionalisme. Tenaga honorer selama ini tidak memiliki kedudukan hukum yang kukuh, tidak dilindungi secara memadai dalam sistem kepegawaian negara, dan rawan dijadikan alat politik atau praktik nepotisme. Oleh karena itu, hadirnya sistem Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diatur lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 menjadi jawaban atas kebutuhan akan status kerja yang lebih pasti bagi mereka yang sebelumnya berstatus honorer. Dalam peraturan tersebut dijelaskan syarat, hak, dan mekanisme pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, yang diharapkan dapat memberikan kejelasan bagi tenaga honorer untuk bertransformasi menjadi Aparatur Sipil Negara yang sah.

Penguatan terhadap sistem merit diperjelas dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang juga mencakup aspek penguatan pengawasan terhadap Sistem Merit. Berdasarkan perspektif hukum administrasi negara, penghapusan honorer merupakan perwujudan dari konsep *good governance*, khususnya dalam penerapan asas kepastian hukum dan profesionalisme. Oleh karena itu, hadirnya

sistem Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang diatur lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 menjadi jawaban atas kebutuhan akan status kerja yang lebih pasti bagi mereka yang sebelumnya berstatus honorer. Pegawai Negeri Sipil adalah individu yang memiliki kewenangan hukum untuk membuat keputusan berdasarkan otoritas yang dimiliki. Sebaliknya, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja adalah pegawai dengan keahlian khusus yang bertugas untuk melaksanakan pekerjaan tertentu. Pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dalam proses pengangkatan staf honorer di bidang pendidikan, terutama dalam mengangkat guru honorer menjadi Pegawai Pemerintah yang memiliki Perjanjian Kerja, masih menghadapi berbagai tantangan. Pemerintah daerah dan Dinas Pendidikan, sebagai pihak teknis yang bertanggung jawab, cenderung tidak proaktif dalam melakukan perubahan atau perbaikan yang sistematis terhadap proses pengangkatan guru honorer. Di samping itu, pendistribusian tenaga pendidik juga belum optimal, terutama ke wilayah-wilayah yang membutuhkan, meskipun hal ini krusial untuk meningkatkan mutu pendidikan daerah. Akibatnya, satuan kerja di bidang pendidikan daerah tidak mampu merespons secara optimal kebutuhan pengembangan tenaga pendidik, dan pelayanan yang dihasilkan tidak mencerminkan standar profesionalisme yang diharapkan masyarakat terhadap kualitas guru.<sup>21</sup>

Permasalahan ini pada dasarnya dipengaruhi oleh paradigma pemerintah daerah yang belum mengalami transformasi mendasar dalam membangun serta meningkatkan kualitas layanan publik, khususnya di bidang pendidikan. Ketidaksihinggaan tersebut juga terlihat dalam proses pengangkatan guru honorer menjadi PPPK, yang seharusnya dilaksanakan dengan taat asas, konsisten, dan transparan. Nilai-nilai pelayanan ideal seperti melayani dengan sepenuh hati, mempermudah akses, menyederhanakan prosedur, serta memberikan pelayanan yang adil dan terbuka bagi semua kalangan, harus menjadi bagian dari sikap dan budaya kerja, bukan sekadar slogan. Penghapusan status tenaga honorer yang diatur dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Tahun 2023 menjadi sorotan penting dalam rangka peningkatan profesionalitas aparatur negara. Undang-Undang ini telah disetujui oleh DPR dan disahkan oleh Presiden Republik Indonesia. Dengan diberlakukannya Undang-Undang tersebut, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur.

Pembaruan dalam kebijakan kepegawaian ini mencakup penyetaraan hak antara Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dan Pegawai Negeri Sipil, penataan ulang sistem manajemen Aparatur Sipil Negara, pelatihan, pengembangan jenjang karier, serta ketentuan mengenai jaminan hari tua dan pensiun. Melalui pendekatan ini, pemerintah berusaha meningkatkan profesionalitas Aparatur Sipil Negara sekaligus memperbaiki kesejahteraannya. Hukum diharapkan mampu mengimbangi dinamika modernisasi dan pembangunan, beradaptasi dengan laju perubahan masyarakat, dan menjadi instrumen pengarah perubahan tersebut. Dalam proses pembaruan ini, terutama melalui kebijakan penghapusan tenaga honorer, kita dapat melihat dampak positif yang fundamental, meskipun tidak dapat diabaikan adanya sisi negatif. Pemerintahan yang baik akan berupaya mencegah dampak buruk tersebut dengan menerbitkan peraturan pelaksana dan kebijakan pendukung. Tidak ada undang-undang yang benar-benar sempurna, dan setiap perubahan dalam sistem masyarakat pasti membutuhkan pengorbanan.

Penghapusan tenaga honorer juga memberikan dampak lain pada politik, hukum, maupun sosial. Tenaga honorer yang mendaftar menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja ataupun Pegawai Negeri Sipil melalui seleksi CASN sendiri belum tentu

---

<sup>21</sup> L. Syaidiman Marto, Boditta Mayseni, Mawaddah, Tri Mulia Franchika dan Muslim, Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Guru Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kota Palembang" *Jurnal Ilmu Sosial, Manajemen, Akuntansi, & Bisnis*, Vol 4, No. 4, 2023 hlm 198

diterima atau lolos, sehingga menambah permasalahan baru, yaitu pengangguran. Pada masa puncak di mana jumlah tenaga honorer meningkat, permintaan pengangkatan Aparatur Sipil Negara juga meningkat. Sayangnya, kebijakan yang dihasilkan belum optimal, sehingga masih terdapat tenaga honorer yang statusnya belum jelas. Selain itu, untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul, digunakan prinsip-prinsip penyelesaian konflik. Tindakan yang diambil oleh pemerintah merupakan tindakan yang menimbulkan akibat hukum dan bersifat sepihak, karena keputusan yang dibuat semata-mata berasal dari pemerintah tanpa mempertimbangkan persetujuan atau pendapat pihak lain. Oleh karena itu, penting adanya jaminan perlindungan hukum dari pemerintah bagi warga negara yang merasa. Dalam surat bernomor S-453/BKD-2.1/II/2025, Al Haris meminta agar tenaga honorer yang telah terdata hingga 31 Oktober 2023 segera diangkat menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja tanpa melalui tes dan tanpa persyaratan tambahan, paling lambat hingga Desember 2025. Langkah ini mencerminkan bentuk tanggung jawab pemerintah daerah dalam merespons kebijakan pusat terkait penghapusan tenaga honorer. Pemerintah memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa kebijakan nasional tidak menimbulkan ketidakadilan atau kerugian bagi tenaga honorer yang telah lama berkontribusi dalam pelayanan publik. Pemerintah Provinsi Jambi, misalnya, berusaha menjembatani kebutuhan akan tenaga kerja yang profesional dan berkelanjutan, sekaligus melindungi hak dan masa depan para tenaga honorer yang belum memperoleh kejelasan status kepegawaian.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan dibuat kesimpulan sebagai bagian akhir dari tulisan ini:

1. Kebijakan pemerintah terhadap status tenaga honorer dalam peraturan perundang-undangan adalah menghapus tenaga honorer dan mengalihkannya menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja bertujuan menciptakan birokrasi yang profesional melalui penerapan sistem merit berbasis kualifikasi dan kinerja. Keberhasilan kebijakan ini bergantung pada konsistensi pelaksanaan regulasi, kepatuhan hukum, dan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah diperlukan guna menjamin kejelasan status tenaga honorer.
2. Implementasi dan dampak kebijakan status tenaga honorer adalah meskipun kebijakan ini membawa dampak positif seperti penataan sistem kepegawaian yang lebih tertib, penyetaraan hak antara PNS dan PPPK, serta efisiensi anggaran pemerintah, implementasinya juga menimbulkan sejumlah tantangan serius, seperti meningkatnya angka pengangguran, ketidakpastian sosial bagi tenaga honorer yang telah lama mengabdikan, serta risiko penyalahgunaan kekuasaan dalam proses seleksi PPPK. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan pendukung dan pelaksanaan yang transparan, adil, serta bertahap agar transisi menuju sistem ASN yang lebih profesional dapat dilakukan tanpa mengorbankan hak dan kesejahteraan para tenaga honorer.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Afrizalni, Fitri, Putri dan Y. Hanoselina, Masa Depan Guru Honorer Terkait dengan Penghapusan Tenaga Honorer Berdasarkan UU Nomor 20 Tahun 2023," *Jurnal Ilmu Manajemen, Bisnis dan Ekonomi (JIMBE)*, Vol. 2, No. 1, 2024
- AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005
- Agustina Pepuho dan Untung Muhdiarta, Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Jayapura, *Jurnal Kebijakan Publik*, Vol. 4, No. 3, 2021

- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2016
- Baiq Dessyazizah Destianikitha Dan Restu Agung Firdaus, Analisis Kebijakan Penghapusan Tenaga Honorer Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bangkalan, *Journal Syntax*, Vol. 6, No. 2, 2025
- H. Fauzi, dan D. Syafar, Studi Tentang Kebijakan Guru Honorer Sekolah Dasar Di Yogyakarta, *Tadbir: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Vol. 5, No. 2, 2017
- Halimatusadiah Dan Dhoni Yusra, Tinjauan Atas Kewenangan Negara (Pemerintah) Membuat Perjanjian Kerja Dengan Pegawai Honorer Serta Landasan Hukumnya, *Lex Jurnalica*, Vol. 12, No. 2, 2015
- Haryanto, Analisis Beban Fiskal Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, *Jurnal Civil Service*, Vol. 9, No.2, 2015
- Juliani, Henny, Imbas Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Dalam Penataan Pegawai Di Instansi Pemerintah, *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 50, No.1, 2021
- L. Sekhuti, Penghapusan Tenaga Honorer dalam Perspektif Hukum sebagai Sarana Pembaharuan Sosial untuk Mewujudkan ASN Profesional, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi*, Vol. 10, No. 2, 2022
- L. Syaيدiman Marto, Boditta Mayseni, Mawaddah, Tri Mulia Franchika dan Muslim, Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Guru Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kota Palembang” *Jurnal Ilmu Sosial, Manajemen, Akuntansi, & Bisnis*, Vol 4, No. 4, 2023
- Made Aditya Pramana Putra, Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 5, No. 3, 2016
- Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara, Jakarta, 1982
- Nico Ngani, *Metodelogi Penelitian Dan Penulisan Hukum*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012
- Nur Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Qiara Media, Pasuruan, 2021
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja
- Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kharisma Putra Utama, Jakarta, 2016
- Rezkie Dora, Analisa Peran Tenaga Honorer Terhadap Efektivitas Tugas Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Administrasi Politik Dan Sosial*, Vol. 1, No. 1, 2020
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Sadjijono, *Bab-bab Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo, 2011
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Aparatur Sipil Negara