

# **Analisis Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Pasca Penetapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara**

**Jevany Pradini, Tri Sulistyono**

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang

Corresponding Author: [jvanyprdini@students.unnes.ac.id](mailto:jvanyprdini@students.unnes.ac.id)

ISSN 2964-3848

QRCBN 62-6861-0144-710

## **ABSTRAK**

Perubahan regulasi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 membawa dampak signifikan pada status hukum dan perlindungan hak Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Fokus utama dari perubahan ini adalah pergeseran ketentuan hukum yang secara langsung memengaruhi kepastian kerja, akses jabatan, serta kesejahteraan pegawai non-PNS. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan metode perbandingan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, melalui studi kepustakaan yang mendalam terhadap peraturan perundang-undangan dan literatur hukum yang relevan. Hasil analisis menunjukkan bahwa UU ASN 2023 secara tegas mengintegrasikan PPPK sebagai bagian integral dan utuh dari ASN. Ini membuka peluang yang lebih luas bagi mereka untuk menduduki jabatan struktural dan mendapatkan jaminan perlindungan hukum yang lebih kuat dibandingkan sebelumnya. Namun, implementasi kebijakan ini tidak lepas dari tantangan serius. Masalah seperti keterbatasan formasi, potensi risiko pemutusan hubungan kerja massal, serta beban fiskal yang

meningkat bagi pemerintah daerah menjadi perhatian utama yang perlu diatasi. Pada akhirnya, transformasi regulasi ini mencerminkan kemajuan menuju sistem kepegawaian yang lebih profesional, adil, dan berbasis meritokrasi. Kendati demikian, efektivitas kebijakan ini sangat bergantung pada kejelasan peraturan pelaksana yang akan diturunkan, serta kemampuan pemerintah dalam merumuskan dan menerapkan strategi mitigasi yang efektif untuk mengatasi dampak sosial dan administratif yang mungkin timbul di lapangan.

**Kata kunci:** pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja, hukum administrasi negara, undang-undang asn 2023, reformasi kepegawaian, perlindungan hukum.

## PENDAHULUAN

Indonesia Setiap negara memiliki sistem administrasi kepegawaian yang bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang profesional, efektif, dan akuntabel, karena birokrasi yang baik menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan rakyat. Di Indonesia, Aparatur Sipil Negara (ASN) memegang peranan sentral sebagai pelaksana kebijakan publik sekaligus sebagai ujung tombak pelayanan kepada masyarakat. ASN tidak hanya dituntut menjalankan fungsi administratif semata, tetapi juga harus mampu memberikan layanan yang berkualitas dengan menjunjung tinggi prinsip efisiensi, transparansi, dan keadilan. Oleh sebab itu, pengelolaan ASN menjadi isu strategis dalam agenda reformasi birokrasi nasional, karena menyangkut pembentukan sumber daya manusia pemerintah yang unggul dan berintegritas. Pemerintah Indonesia terus mendorong transformasi birokrasi melalui berbagai regulasi dan kebijakan pembaruan sistem kepegawaian yang berorientasi pada kinerja, termasuk dengan membenahi sistem rekrutmen, penempatan, dan pengembangan karier ASN. Dalam

konteks tersebut, penataan ulang sistem kepegawaian termasuk di dalamnya pengaturan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) menjadi langkah penting untuk menciptakan aparatur negara yang adaptif terhadap perubahan dan mampu menjawab tantangan pelayanan publik di era modern.

Reformasi birokrasi di Indonesia telah berlangsung dalam beberapa dekade terakhir sebagai respons terhadap tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang lebih baik, transparansi, dan akuntabilitas kinerja pemerintahan. Salah satu langkah penting dalam reformasi ini adalah penataan ulang sistem kepegawaian melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang ini memperkenalkan dua kategori ASN, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), untuk menggantikan sistem sebelumnya yang cenderung tidak seragam dan menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama bagi tenaga honorer.

Sebagai Negara Hukum yang menempatkan semua tugas dan tanggung jawab negara hukum positif (ketentuan peraturan perundang-undangan), ketentuan tentang kepegawaian telah di atur dan beberapa kali melakukan perubahan untuk menyesuaikan dengan keperluan, dan kebutuhan nasional serta tuntutan global, dengan beberapa perubahan yaitu Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian sebagaimana telah di ubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian sebagaimana di ubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan di ganti dengan Undang-undang

Nomor 20 Tahun 2023 tentang perubahan Aparatur Sipil Negara (ASN).<sup>616</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, tidak ada lagi yang menyebutkan bahwa adanya tenaga kerja honorer. Kini istilah tenaga kerja honorer telah diubah menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Karakteristik kepegawaiannya sama dengan pegawai tidak tetap atau honorer. Bahwa pada Pasal 1 telah dijelaskan definisi dari pada PPPK itu sendiri merupakan pegawai yang tidak diangkat dan tidak memiliki nomor induk kepegawaian. Berdasarkan definisi tersebut, pegawai tidak tetap dianggap merupakan bagian dari aparatur negara dan memiliki peran bertanggungjawab atas layanan kepada masyarakat dengan secara professional, jujur, adil dan seadil-adilnya.<sup>617</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah landasan hukum yang mengatur sistem administrasi kepegawaian di Indonesia. Dalam konteks Undang-Undang tersebut, PPPK adalah kelompok pegawai yang diatur oleh ketentuan khusus dan memiliki karakteristik perjanjian kerja sebagai bentuk hubungan kerja mereka dengan pemerintah. Sebelum adanya Undang-Undang ASN 2014, PPPK muncul sebagai respons atas kebutuhan akan sumber daya manusia yang lebih fleksibel dan khusus dalam berbagai bidang pemerintahan, seperti pendidikan, kesehatan, dan sektor-sektor khusus lainnya. PPPK diperkenalkan sebagai cara untuk mengatasi kekurangan pegawai ASN dalam berbagai bidang

---

<sup>616</sup> Emanuel D, Yohanes G, Norani Asnawi, Hak Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Ditinjau dari Segi Keadilan, Jurnal Kajian Hukum dan Ilmu Komunikasi, 4, (2024), 221-229

<sup>617</sup> I Kadek Suryantara, Ida Ayu Putu, Kedudukan Pegawai Tidak Tetap (Tenaga Honorer) Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Jurnal Analogi Hukum, 2, (2020), 176-181

pemerintahan. Undang-Undang ASN 2014 memuat ketentuan-ketentuan yang secara khusus mengatur PPPK, termasuk kriteria perekrutan, hak, kewajiban, dan status mereka sebagai pegawai pemerintah. Hal ini menunjukkan pentingnya PPPK sebagai bagian integral dari sistem kepegawaian nasional.

Pemahaman terhadap peran PPPK dalam mewujudkan reformasi administrasi publik, termasuk peningkatan pelayanan publik dan efisiensi birokrasi, menjadi faktor utama dalam penekanan terhadap PPPK dalam Undang-Undang ASN 2014. PPPK dipandang sebagai elemen yang dapat membantu mempercepat capaian tujuan reformasi ini. Meskipun PPPK telah diatur dalam Undang-Undang ASN 2014, masih terdapat ketidakpastian dan tantangan terkait dengan hak dan kewajiban mereka dalam praktik sehari-hari. Hal ini mendorong perlunya analisis lebih mendalam terhadap implementasi kebijakan PPPK sesuai dengan Undang-Undang ASN 2014.

Selama hampir satu dekade pasca diberlakukannya UU ASN 2014, implementasi pengaturan mengenai PPPK masih menghadapi sejumlah persoalan, baik dalam aspek peraturan pelaksana maupun dalam praktik di lapangan. Di antaranya adalah ketidakjelasan mengenai masa kerja, status kepegawaian jangka panjang, hingga proses rekrutmen yang belum sepenuhnya terstandarisasi antar instansi pemerintah. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK sebagai aturan pelaksana yang mengatur secara teknis mekanisme pengadaan, hak dan kewajiban, serta evaluasi kinerja PPPK.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dibentuk karena pemerintah memandang perlunya ditetapkan peraturan terkait dengan manajemen PPPK. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018, berisi mengenai jabatan ASN yang dapat diisi oleh Pegawai

Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, dimana jabatan tersebut antara lain JF (Jabatan Fungsional) dan JPT (Jabatan Pimpinan Tinggi). Menurut Peraturan Pemerintah ini pemerintah diwajibkan untuk menyusun kebutuhan dari jumlah dan jenis jabatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja, untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan.

Meskipun demikian, dinamika perkembangan kebijakan kepegawaian menuntut adanya regulasi yang lebih adaptif dan mampu menjawab kebutuhan ASN secara menyeluruh. Hal ini diwujudkan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang baru ini bertujuan untuk menyempurnakan sistem ASN dengan menekankan prinsip profesionalisme, efisiensi, perlindungan hukum, dan keberlanjutan karier, termasuk bagi PPPK. Salah satu aspek penting dalam UU ASN 2023 adalah jaminan perlindungan hukum bagi pegawai tidak tetap yang sebelumnya sering kali berada dalam posisi yang rentan dan tidak pasti.

Namun, transisi dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ke Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara tidak serta-merta menyelesaikan seluruh permasalahan yang dihadapi PPPK. Perubahan regulasi ini justru menimbulkan pertanyaan baru mengenai konsistensi norma hukum, keterpaduan pelaksanaan di tingkat daerah, serta implikasi terhadap hak-hak yang melekat pada PPPK, seperti masa kerja, status hukum, dan jaminan sosial. Oleh karena itu, diperlukan suatu analisis kritis terhadap perubahan regulasi tersebut untuk menilai sejauh mana kebijakan baru ini mampu menjawab problematika kepegawaian yang telah berlangsung selama ini.

Penelitian ini berfokus pada analisis peraturan ASN pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, dengan menitikberatkan pada aspek status hukum dan

perlindungan hak Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Analisis ini menjadi penting mengingat peran strategis PPPK dalam mendukung jalannya pemerintahan, sekaligus untuk memastikan bahwa prinsip keadilan dan kepastian hukum dapat diterapkan secara adil bagi seluruh komponen ASN, termasuk mereka yang berstatus non-PNS. Dengan pendekatan normatif dan komparatif, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap perumusan kebijakan kepegawaian yang lebih responsif dan berorientasi pada keadilan sosial.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis perubahan ketentuan khusus dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang secara langsung mempengaruhi status, hak, dan kewajiban PPPK. Analisis ini dilakukan dengan membandingkan regulasi tersebut terhadap ketentuan dalam peraturan sebelumnya, guna memahami pergeseran substansi hukum yang terjadi. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk menggali lebih dalam bagaimana implementasi dari undang-undang tersebut berdampak secara nyata terhadap kedudukan hukum PPPK dalam sistem administrasi pemerintahan, baik dari segi perlindungan hak, kepastian hukum, maupun tanggung jawab sebagai bagian dari aparatur negara.

Manfaat dari penelitian ini terbagi menjadi dua aspek, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum administrasi negara, dengan memperkaya kajian mengenai hubungan hukum antara pemerintah dan pegawai non-PNS dalam konteks perjanjian kerja waktu tertentu. Analisis terhadap perubahan regulasi dan dampaknya terhadap PPPK juga diharapkan dapat memperdalam pemahaman akademik tentang peran hukum kepegawaian dalam mendukung reformasi birokrasi, menjamin perlindungan hak, serta mewujudkan efisiensi administrasi publik. Secara

praktis, penelitian ini bermanfaat bagi berbagai pihak. Bagi penulis, penelitian ini menjadi sarana pengembangan wawasan dan kontribusi pemikiran terhadap kebijakan kepegawaian negara. Bagi penegak hukum, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan dorongan untuk terus menjunjung tinggi prinsip keadilan dan kepastian hukum dalam pelaksanaan regulasi kepegawaian. Bagi pegawai tidak tetap, khususnya tenaga honorer dan PPPK, penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan pemahaman dalam memperjuangkan kedudukan hukumnya sebagai aparatur negara. Sementara itu, bagi pemerintah, hasil kajian ini diharapkan dapat menjadi cerminan aspirasi publik dan bahan evaluasi dalam menyusun serta mengimplementasikan kebijakan kepegawaian yang lebih responsif dan berkeadilan.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Landasan Konseptual**

Landasan konseptual merupakan suatu uraian yang menjelaskan dan mendeskripsikan dari pemikiran penulis tentang judul dan tema penelitian untuk membatasi pembahasan dan memudahkan pemahaman, maka dari itu penulis menguraikannya dengan sebagai berikut:

### **Pengertian Peraturan**

Dalam ilmu hukum, pengaturan atau Peraturan dimaknai sebagai perundang-undangan yang merupakan peraturan secara tertulis. Merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai serangkaian kaidah hukum yang disebut sebagai hukum tertulis. Definisi pengaturan menurut Utrecht<sup>618</sup> adalah suatu perintah atau larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang

---

<sup>618</sup> E. Utrecht, "Pengantar dalam Hukum Indonesia", Ichtiar, Jakarta, 1957, hal. 180.



bersangkutan. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu. Pengertian perundang-undangan dalam hukum positif Indonesia disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa “Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”.<sup>619</sup>

### **Tinjauan Umum Aparatur Sipil Negara**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Aparatur Sipil Negara merupakan profesi yang kemudian dibagi menjadi dua jenis yaitu Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang kemudian diberikan tanggung jawab untuk bekerja menjadi aparatur negara dalam suatu instansi pemerintah. ASN memiliki pembagian jabatan, yaitu Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi.

Menurut A. W. Widjaja, ASN merupakan pegawai atau tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniyah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan, maka menjadi salah satu modal utama dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Selanjutnya berpendapat juga bahwa Pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.<sup>620</sup> Menurut pendapat Musanef, ASN adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat upah berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah. Sementara definisi pegawai

---

<sup>619</sup> Maria Farida Indrati, “Pengantar dalam Hukum Indonesia”, Kanisius, Yogyakarta, 2016, hal. 5.

<sup>620</sup> A. W. Widjaja, “Administrasi Kepegawaian”, Penerbit Rajawali, Jakarta, 2006, hal. 113.

sebagai pekerja atau worker adalah mereka yang langsung digerakkan oleh seorang manager untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.<sup>621</sup>

### **Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja**

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) lahir sebagai jawaban dari kebutuhan yang mendesak akan sumber daya manusia yang profesional tang selama ini komepetensinya belum secara optimal didapatkan pada Pegawai Negara Sipil. PPPK diharapkan mampu menyelesaikan pekerjaan yang membutuhkan keahlian khusus secara cepat dan tuntas sehingga ketika pekerjaan yang ditangani selesai, maka kontrak PPPK pun dapat selesai, dengan demikian pemerintah tidak punya beban yang terlalu berat dalam menanggung aparaturnya.

Yang kedua adalah bahwa pegawai ini diadakan dalam rangka untuk melaksanakan pekerjaan fungsional dan pekerjaan bukan struktural. Kemudian direkrut berdasarkan kebutuhan pekerjaan yang lowong, dan bersifat sementara, artinya tidak permanen. Kemudian setiap tahun bisa diperpanjang masa kerjanya tetapi bisa juga tidak diperpanjang disesuaikan dengan kebutuhan dan penilaian kinerja yang bersangkutan. Kemudian tidak dapat jaminan pension sebagaimana pegawai negeri. Kemudian biaya untuk membiayai tenaga tersebut adalah dibebankan kepada APBN dan statusnya adalah bukan Pegawai Negeri Sipil. Apabila yang bersangkutan berkeinginan untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil, maka harus melalui proses rekrutmen CPNS dengan calon-calon yang lain.

---

<sup>621</sup> Rosadakarya Musanef, "Administrasi Kepegawaian", Gunung Agung, Jakarta, 2007, hal. 5.

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja atau yang selanjutnya disebut sebagai PPPK<sup>622</sup> merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. PPPK juga merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang

PPPK yang juga merupakan aparatur negara tentunya merupakan profesi yang memiliki prinsip sesuai dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Dalam menjalankan tanggung jawabnya PPPK memiliki nilai dasar, kode etik dan kode perilaku, komitmen, integritas moral dan tanggung jawab pada pelayanan publik, kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugasnya. PPPK juga memiliki kualifikasi akademik, dan profesionalitas jabatan. PPPK juga memiliki jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugasnya.

PPPK sebagai aparatur negara juga memiliki hak untuk memperoleh gaji dan tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. Manajemen PPPK<sup>623</sup> mengatur mengenai penetapan kebutuhan, pengadaan PPPK, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan. Selain itu pada peraturan Manajemen PPPK juga mengatur mengenai pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, kedisiplinan pegawai. Manajemen PPPK juga mengatur mengenai keberlangsungan kerja dalam hal kepastiannya dalam kepegawaian yaitu mengenai pemutusan hubungan kerja dan sekaligus perlindungannya.

PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS. Untuk diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus

---

<sup>622</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>623</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam regulasi ini, juga mengatur mengenai pemutusan hubungan kerja, serta pengadaan PPPK itu sendiri. Selebihnya pengaturan mengenai PPPK diatur secara jelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Salah satu dasar landasan pemikiran dalam penulisan ini adalah terkait peraturan yang mengatur mengenai kepastian PPPK dalam peraturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK yang kemudian akan dianalisis dengan pembaharuan regulasi pada Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara.

### **Kajian Teori**

Kajian ini didasarkan pada kerangka konseptual yang kokoh, yang dirumuskan dari teori-teori hukum fundamental yang relevan dengan analisis peraturan undang-undang. Dua pilar utama yang menjadi landasan adalah Teori Negara Hukum dan Teori Perundang-undangan. Kedua teori ini dipilih karena memberikan lensa esensial untuk memahami dan mengevaluasi perubahan peraturan pada UU ASN 2023 terhadap PPPK.

#### **A. Teori Negara Hukum**

Indonesia secara tegas mengukuhkan dirinya sebagai negara hukum, sebuah prinsip yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pernyataan konstitusional ini tidak hanya sekadar deklarasi, melainkan sebuah komitmen fundamental bahwa seluruh pelaksanaan pemerintahan dan penyelenggaraan negara haruslah berlandaskan pada hukum (*Rechtsstaat*), bukan semata-mata pada kekuasaan (*machtsstaat*). Sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan UUD NRI 1945, komitmen ini

telah menjadi benang merah dalam sejarah konstitusional Indonesia, di mana Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 pun turut menegaskan hal yang sama. Komitmen ini menandakan bahwa legitimasi setiap tindakan pemerintah bersumber dari mandat hukum.

Untuk memahami esensi negara hukum, penting untuk merujuk pada pandangan para ahli. Arief Sidharta (2004, hlm. 124-125), mengacu pada pemikiran Scheltema, mengemukakan unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum yang krusial, antara lain:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Ini berakar dari penghargaan terhadap martabat manusia (*dignitas humana*), menegaskan bahwa setiap tindakan negara harus menjunjung tinggi hak-hak dasar warga negara.
2. Penerapan prinsip kepastian hukum. Asas ini menuntut adanya kejelasan, konsistensi, dan prediktabilitas dalam hukum. Ini mencakup:

Prinsip legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum: Memastikan setiap tindakan memiliki dasar hukum yang kuat dan tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Aturan yang mengatur tindakan pemerintah: Undang-undang harus mengatur secara jelas bagaimana pemerintah dan pejabatnya menjalankan tindakan pemerintahan.

Asas non-retroaktif: Undang-undang harus diundangkan dan diumumkan dengan benar sebelum memiliki kekuatan mengikat. Prinsip peradilan yang bebas, independen, adil, objektif, rasional, dan manusiawi: Menjamin proses hukum yang imparial dan berbasis keadilan. Prinsip non-liquet: Hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undang tidak ada atau tidak jelas, menegaskan kewajiban hakim menemukan hukum. Perumusan dan jaminan perlindungan HAM: Hak asasi harus dirumuskan dan

dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau konstitusi.

3. Penerapan asas similia similibus atau asas persamaan. Ini mencakup persamaan kedudukan di mata hukum dan persamaan perlakuan bagi seluruh warga negara tanpa diskriminasi.
4. Penerapan asas demokrasi. Setiap orang memiliki persamaan kesempatan untuk memengaruhi tindakan pemerintah, yang diwujudkan melalui sistem representasi.
5. Pemerintah dan pejabat mengemban fungsi pelayanan publik. Ini menegaskan bahwa kekuasaan negara digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

## **B. Teori Perundang-undangan**

Teori Perundang-undangan menyediakan kerangka esensial untuk memahami bagaimana hukum sebagai produk keputusan negara dibentuk dan diberlakukan. Teori ini berorientasi pada pencarian kejelasan, pemahaman, dan kedalaman makna yang bersifat kognitif, menitikberatkan pada pengembangan materi Peraturan Perundang-undangan yang berkualitas dan benar, melampaui sekadar proses formal pembuatannya. Hukum, sebagai hasil dari keputusan negara, merupakan bagian integral dari suatu sistem yang koheren, berfungsi untuk mengatur, melarang, menganjurkan, atau mengizinkan perilaku tertentu dalam masyarakat.

Di Indonesia, proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Menurut Bagir Manan (1992, hlm. 18), peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Hal ini menekankan sifat preskriptif dan kekuatan mengikatnya yang universal.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mematuhi serangkaian asas-asas yang telah dinormatikan dalam Pasal 5 dan penjelasannya dari Undang-Undang (sebelumnya UU No. 10 Tahun 2004, kini UU No. 12 Tahun 2011), antara lain:

1. Asas kejelasan tujuan: Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat: Jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat yang berwenang.
3. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan: Materi muatan harus benar-benar tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
4. Asas dapat dilaksanakan: Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitasnya di masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
5. Asas kejelasan rumusan: Peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan agar mudah dipahami dan tidak menimbulkan multi-interpretasi.
6. Asas keterbukaan: Proses pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan hingga pembahasan, harus transparan dan terbuka.

Di sisi lain, validitas hukum, seperti yang dijelaskan oleh Hans Kelsen<sup>624</sup> dalam teori hukum, menyatakan bahwa norma hukum hanya dapat diuji keabsahannya dengan meyakinkan bahwa norma tersebut berasal dari norma dasar yang membentuk dasar hukum. Pengembangan konsep hierarki dan validitas norma ini lebih lanjut dijelaskan dalam karya Hans Nawiaski yang berjudul "Allgemeine Rechtslehre

---

<sup>624</sup> Hans Kelsen dalam Jimmly Ashidiqqie, "Perihal Undang-Undang", Raja Grafindo Press, 2010, hal. 170.

als system der rechtlichen grundbegriffe." Dalam karyanya, Nawiaski menggambarkan struktur norma sebagai berikut:

1. Norma fundamental negara (Staatsfundamentalnorn).
2. Aturan dasar negara (staatsgroundgesetz).
3. Undang-undang formal (formeelgesetz).
4. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom (verordnungen dan autonomesatzung).

Melalui integrasi kedua teori ini, penelitian ini akan memiliki kerangka analitis yang kuat untuk mengidentifikasi dan menganalisis perubahan ketentuan khusus dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang secara langsung mempengaruhi status, hak, dan kewajiban PPPK. Analisis ini dilakukan dengan membandingkan regulasi tersebut terhadap ketentuan dalam peraturan sebelumnya, guna memahami pergeseran substansi hukum yang terjadi. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk menggali lebih dalam bagaimana implementasi dari undang-undang tersebut berdampak secara nyata terhadap kedudukan hukum PPPK dalam sistem administrasi pemerintahan, baik dari segi perlindungan hak, kepastian hukum, maupun tanggung jawab sebagai bagian dari aparatur negara. Dengan demikian, kajian ini tidak hanya menjelaskan konsep, tetapi juga menyediakan dasar evaluatif yang mendalam terhadap [topik penelitian Anda] dalam konteks hukum Indonesia.

## **METODE**

Penulisan *book chapter* ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu pendekatan yang bertumpu pada studi terhadap peraturan perundang-undangan dan asas-asas hukum yang berlaku. Fokus kajian diarahkan pada analisis hukum mengenai ketentuan yang mengatur Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).



Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*). Jenis penelitian hukum normatif ini menjelaskan bahwa teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelaahan komprehensif terhadap bahan hukum primer, seperti Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Selain itu, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan artikel yang relevan, serta bahan hukum tersier (misalnya, kamus hukum atau ensiklopedia) turut digunakan untuk memperkaya analisis. Sebagaimana dijelaskan oleh Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif memang menggunakan bahan hukum sebagai sumber utama analisis<sup>625</sup>.

## PEMBAHASAN

### **Analisis perubahan regulasi dari Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap status, hak, kesejahteraan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja**

Dalam ilmu hukum, pengaturan dimaknai sebagai perundang-undangan yang merupakan peraturan secara tertulis. Merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai serangkaian kaidah hukum yang disebut sebagai hukum tertulis. Definisi pengaturan menurut Utrecht<sup>626</sup> adalah suatu perintah atau larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa

---

<sup>625</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Ed.1 Cet.12, Rajawali Pers, Jakarta. 2010. Hal. 13

<sup>626</sup> E. Utrecht, "Pengantar dalam Hukum Indonesia", Ichtiar, Jakarta, 1957, hal. 180.

peristiwa perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu. Pengertian perundang-undangan dalam hukum positif Indonesia disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa “Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”.<sup>627</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Aparatur Sipil Negara merupakan profesi yang kemudian dibagi menjadi dua jenis yaitu Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang kemudian diberikan tanggung jawab untuk bekerja menjadi aparatur negara dalam suatu instansi pemerintah. ASN memiliki pembagian jabatan, yaitu Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi.

Menurut A. W. Widjaja, ASN merupakan pegawai atau tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniyah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan, maka menjadi salah satu modal utama dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Selanjutnya berpendapat juga bahwa Pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.<sup>628</sup> Menurut pendapat Musanef, ASN adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat upah berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah. Sementara definisi pegawai sebagai pekerja atau worker adalah mereka yang langsung digerakkan oleh seorang manager untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam

---

<sup>627</sup> Maria Farida Indrati, “Ilmu Perundang-undangan”, Kanisius, Yogyakarta, 2016, hal. 5.

<sup>628</sup> A. W. Widjaja, “Administrasi Kepegawaian”, Penerbit Rajawali, Jakarta, 2006, hal. 113.

usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.<sup>629</sup>

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) lahir sebagai jawaban dari kebutuhan yang mendesak akan sumber daya manusia yang profesional yang selama ini kompetensinya belum secara optimal didapatkan pada Pegawai Negara Sipil. PPPK diharapkan mampu menyelesaikan pekerjaan yang membutuhkan keahlian khusus secara cepat dan tuntas sehingga ketika pekerjaan yang ditangani selesai, maka kontrak PPPK pun dapat selesai, dengan demikian pemerintah tidak punya beban yang terlalu berat dalam menanggung aparaturnya.

Yang kedua adalah bahwa pegawai ini diadakan dalam rangka untuk melaksanakan pekerjaan fungsional dan pekerjaan bukan struktural. Kemudian direkrut berdasarkan kebutuhan pekerjaan yang lowong, dan bersifat sementara, artinya tidak permanen. Kemudian setiap tahun bisa diperpanjang masa kerjanya tetapi bisa juga tidak diperpanjang disesuaikan dengan kebutuhan dan penilaian kinerja yang bersangkutan. Kemudian tidak dapat jaminan pension sebagaimana pegawai negeri. Kemudian biaya untuk membiayai tenaga tersebut adalah dibebankan kepada APBN dan statusnya adalah bukan Pegawai Negeri Sipil. Apabila yang bersangkutan berkeinginan untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil, maka harus melalui proses rekrutmen CPNS dengan calon-calon yang lain.

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja atau yang selanjutnya disebut sebagai PPPK<sup>630</sup> merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. PPPK juga merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai

---

<sup>629</sup> Rosadakarya Musanef, "Manajemen Kepegawaian di Indonesia", Gunung Agung, Jakarta, 2007, hal. 5.

<sup>630</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang.

PPPK yang juga merupakan aparatur negara tentunya merupakan profesi yang memiliki prinsip sesuai dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Dalam menjalankan tanggung jawabnya PPPK memiliki nilai dasar, kode etik dan kode perilaku, komitmen, integritas moral dan tanggung jawab pada pelayanan publik, kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugasnya. PPPK juga memiliki kualifikasi akademik, dan profesionalitas jabatan. PPPK juga memiliki jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugasnya.

PPPK sebagai aparatur negara juga memiliki hak untuk memperoleh gaji dan tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. Manajemen PPPK<sup>631</sup> mengatur mengenai penetapan kebutuhan, pengadaan PPPK, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan. Selain itu pada peraturan Manajemen PPPK juga mengatur mengenai pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, kedisiplinan pegawai. Manajemen PPPK juga mengatur mengenai keberlangsungan kerja dalam hal kepastiannya dalam kepegawaian yaitu mengenai pemutusan hubungan kerja dan sekaligus perlindungannya.

PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS. Untuk diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam regulasi ini, juga mengatur mengenai pemutusan hubungan kerja, serta pengadaan PPPK itu sendiri. Selebihnya pengaturan mengenai PPPK diatur secara jelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah

---

<sup>631</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

dengan Perjanjian Kerja. Salah satu dasar landasan pemikiran dalam penulisan ini adalah terkait peraturan yang mengatur mengenai kepastian PPPK dalam peraturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK yang kemudian akan dianalisis dengan pembaharuan regulasi pada Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara.

Berikut adalah penjelasan mengenai perubahan peraturan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ke Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 terhadap Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dilihat dari beberapa aspek penting dalam sistem kepegawaian:

**Tabel 5** Perbandingan Pengaturan PPPK dalam UU No. 5 Tahun 2014 dan UU No. 20 Tahun 2023

Aspek	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014	Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023	Keterangan
Definisi PPPK	Pasal 1 angka 4: PPPK adalah WNI yang memenuhi syarat tertentu, diangkat berdasarkan perjanjian kerja.	Pasal 1 angka 4: Definisi tetap, tetapi diperjelas kedudukan PPPK sebagai bagian utuh dari ASN.	Status hukum PPPK ditegaskan lebih utuh sebagai bagian dari ASN.
Jenis ASN	Pasal 6: ASN terdiri dari PNS dan PPPK.	Pasal 7 ayat (1): ASN terdiri atas PNS dan PPPK, dengan prinsip non-	Menegaskan kesetaraan dua jenis ASN dan prinsip meritokrasi.

		diskriminatif.	
Jabatan ASN untuk PPPK	Pasal 17 ayat (1): PPPK hanya dapat menduduki Jabatan Fungsional.	Pasal 19: PPPK dapat menduduki Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT).	Akses jabatan diperluas bagi PPPK untuk mendapat akses jabatan struktural.
Pengangkatan PPPK	Pasal 99 ayat (1): Pengangkatan PPPK dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai kebutuhan instansi.	Pasal 56 ayat (1): Sama, namun ditambah mekanisme seleksi yang lebih transparan dan berbasis kompetensi.	Pengangkatan ditekan pada prinsip merit dan efisiensi birokrasi.
Masa Kerja dan Perpanjangan	Tidak diatur secara rinci dalam pasal; hanya disebut sebagai hubungan kontrak.	Pasal 60: Masa kerja PPPK dapat diperpanjang berdasarkan hasil evaluasi kinerja.	Memberikan kepastian masa kerja yang sebelumnya tidak jelas dan evaluasi.
Hak PPPK	Pasal 101: PPPK berhak atas gaji, tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi.	Pasal 62: Hak diperkuat dan ditegaskan kembali, termasuk jaminan perlindungan hukum dan nondiskriminasi.	Menguatkan hak-hak normatif PPPK secara hukum.
Pensiun	Tidak berhak atas pensiun	Tidak berubah:	Tidak ada perubahan,

	sebagaimana PNS.	PPPK tetap tidak memperoleh pensiun sebagaimana PNS.	masih menjadi isu kesenjangan utama.
Status Tenaga Honorer	Tidak diatur secara eksplisit.	Pasal 66 ayat (2): Pemerintah wajib menyelesaikan status tenaga honorer selambat-lambatnya Desember 2024.	Regulasi baru secara tegas menghapus honorer dan menyaring melalui mekanisme PPPK.
Pengakhiran Hubungan Kerja	Diatur dalam Pasal 107: pengakhiran sesuai ketentuan perjanjian kerja.	Pasal 61: Diatur lebih rinci dan dikaitkan dengan evaluasi kinerja serta kebutuhan organisasi	Memperjelas alasan dan dasar hukum keputusan hubungan kerja.

Demikian, analisis terhadap perubahan peraturan ini masih diperlukan untuk menilai konsistensi antar norma, keterpaduan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaannya, serta implikasi yuridis terhadap posisi hukum PPPK dalam jangka panjang. Dengan membandingkan ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 2014 dan UU No. 20 Tahun 2023, dapat dilihat bagaimana arah kebijakan kepegawaian berubah dari sekadar pengakuan formal terhadap PPPK menuju integrasi penuh dalam sistem ASN yang berbasis profesionalisme dan kepastian hukum. Oleh karena itu, pendekatan yuridis normatif dalam menganalisis

perubahan peraturan ini menjadi penting untuk mengevaluasi efektivitas dan keadilan norma hukum yang berlaku bagi PPPK sebagai bagian dari aparatur negara. Perubahan dari UU No. 5 Tahun 2014 ke UU No. 20 Tahun 2023 menunjukkan penguatan posisi hukum, perluasan hak, dan peningkatan kepastian kerja bagi PPPK. Meskipun masih terdapat tantangan dalam implementasi teknis dan regulasi turunannya, arah perubahan regulasi ini menunjukkan kemajuan menuju sistem kepegawaian yang lebih setara, adaptif, dan meritokratis.

### **Penghapusan Tenaga Honorer dan Era Baru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Pasca Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara**

Penetapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi tonggak sejarah yang krusial dalam reformasi birokrasi Indonesia. Beleid ini bukan sekadar revisi, melainkan sebuah transformasi fundamental yang secara eksplisit mengamanatkan penghapusan status tenaga honorer atau non-ASN paling lambat Desember 2024. Kebijakan revolusioner ini secara langsung menempatkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai tulang punggung dan jalur utama penyelesaian masalah tenaga honorer yang telah mengakar selama puluhan tahun. Analisis kritis ini akan mengupas tuntas dampak, tantangan, dan implikasi mendalam dari kebijakan tersebut, khususnya dalam konteks status dan ekosistem PPPK, serta bagaimana transisi ini akan membentuk wajah birokrasi Indonesia di masa depan.

Hasil analisa terhadap paradigma baru terkait PPPK dalam UU ASN 2023, diantaranya sebagai berikut:

#### **1. Kompleksitas Status Kepegawaian Tenaga Honorer**

Sebelum UU ASN 202 disahkan, keberadaan tenaga honorer telah menciptakan sejumlah masalah sistemik yang



kronis. Pertama, ketidakpastian status membuat jutaan individu bekerja tanpa jaminan hukum, rentan terhadap pemberhentian sepihak, dan minim hak-hak kepegawaian. Kedua, kesenjangan kesejahteraan menjadi momok, dengan upah yang sering di bawah standar minimum, tanpa tunjangan, jaminan sosial, apalagi jenjang karier yang jelas. Ketiga, beban anggaran daerah kian membengkak akibat perekrutan honorer yang tidak terkendali, ironisnya tanpa menyelesaikan kebutuhan formasi ASN secara strategis. Terakhir, dualisme sistem kepegawaian antara ASN yang terstandardisasi dan honorer yang tidak terstandardisasi menciptakan inefisiensi, kecemburuan sosial, dan menghambat profesionalisme birokrasi. UU ASN 2023 hadir sebagai solusi tegas untuk mengakhiri praktik ini, dengan harapan menciptakan sistem kepegawaian tunggal yang lebih profesional, akuntabel, dan berkeadilan.

## 2. Pokok Pengaturan dalam UU ASN 2023 terkait Tenaga Honorer

UU ASN 2023 membawa perubahan mendasar dalam tata kelola kepegawaian pemerintah, khususnya terkait status tenaga honorer. *Regulasi* ini secara eksplisit mengatur beberapa poin krusial mengenai penataan dan penghapusan tenaga non-ASN, menunjukkan komitmen kuat pemerintah untuk menciptakan sistem kepegawaian yang lebih terstruktur dan profesional. Beberapa komitmen ini ditunjukkan dalam beberapa point, diantaranya:

- *Pertama*, UU ini secara tegas memberlakukan penghapusan istilah honorer dari lingkungan instansi pemerintah. Artinya, setelah UU ini berlaku, instansi pemerintah dilarang keras merekrut tenaga non-ASN untuk mengisi jabatan-jabatan yang seharusnya diisi oleh Aparatur Sipil Negara. Larangan ini tidak hanya mencakup pengangkatan baru, tetapi juga disertai dengan batas waktu penataan yang ketat. Berdasarkan Pasal 66 UU ASN 2023, seluruh pegawai non-ASN atau

tenaga honorer yang datanya sudah terverifikasi di lingkungan pemerintah wajib diselesaikan statusnya paling lambat pada Desember 2024. Ini menunjukkan urgensi dan keseriusan pemerintah dalam menyelesaikan masalah honorer yang telah mengakar.

- *Kedua*, sebagai konsekuensi logis dari penghapusan tersebut, UU ini memberlakukan larangan pengangkatan baru tenaga honorer. Sejak tanggal diberlakukannya UU ini, yaitu 31 Oktober 2023, instansi pemerintah tidak diperkenankan lagi mengangkat pegawai non-ASN atau dengan nama lain yang tidak termasuk dalam kategori Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Aturan ini disertai dengan sanksi tegas bagi pejabat yang melanggar, menegaskan komitmen pemerintah untuk mengakhiri praktik rekrutmen honorer yang selama ini membebani anggaran dan menciptakan ketidakpastian.
- *Ketiga*, tujuan di balik penataan ini sangat komprehensif. Penghapusan tenaga honorer ini bukan sekadar kebijakan administratif, melainkan bagian integral dari upaya reformasi birokrasi dan penguatan tata kelola ASN di Indonesia. Tujuannya sangat jelas: untuk meningkatkan kinerja ASN dan kualitas pelayanan publik secara keseluruhan. Dengan menciptakan sistem kepegawaian yang lebih efisien, profesional, dan berorientasi pada kompetensi, diharapkan birokrasi dapat berfungsi lebih optimal dalam melayani masyarakat.
- *Keempat*, bagaimana UU ini mengatur nasib tenaga honorer eksisting yang selama ini telah mengabdikan. Pemerintah berupaya keras agar para pegawai non-ASN yang sudah terdata tidak diberhentikan secara massal. Penataan akan dilakukan dengan skema PPPK sebagai solusi utama untuk penyelesaian status mereka. Artinya, tenaga honorer akan diarahkan untuk diangkat menjadi PPPK setelah melalui serangkaian

seleksi yang relevan. Komitmen ini diperkuat dengan penyesuaian alokasi formasi PPPK yang akan disesuaikan dengan jumlah tenaga non-ASN yang terdata dalam database Badan Kepegawaian Negara (BKN). Hal ini menunjukkan adanya upaya serius dari pemerintah untuk mencari solusi terbaik dan manusiawi bagi para honorer yang telah berkontribusi, sembari tetap menjaga prinsip profesionalisme dan efisiensi dalam birokrasi.

### 3. Analisis Dampak Penghapusan Honorer terhadap PPPK

Kebijakan ini secara fundamental mengubah posisi PPPK dari sekadar alternatif menjadi pilar utama manajemen kepegawaian non-PNS. Dampak positif dan peluang yang muncul sangat signifikan. Bagi jutaan tenaga honorer yang berhasil lolos seleksi, transisi menjadi PPPK adalah lompatan besar dalam status dan kesejahteraan. Mereka akan mendapatkan gaji, tunjangan, dan jaminan sosial yang setara dengan PNS sesuai jenjang jabatan, memberikan kepastian hukum dan ekonomi yang telah lama diidamkan. Selain itu, proses seleksi PPPK, meskipun dengan afirmasi, tetap mensyaratkan standardisasi kompetensi, mendorong peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) di instansi pemerintah.<sup>632</sup> Hal ini akan mengarah pada manajemen SDM yang lebih terstruktur, memungkinkan pemerintah melakukan perencanaan kebutuhan, pengembangan karier, dan evaluasi kinerja secara lebih terukur. PPPK yang dirancang untuk mengisi jabatan fungsional (guru, tenaga kesehatan, penyuluh) juga sejalan dengan mayoritas posisi yang diisi honorer, memastikan fokus pada kebutuhan fungsional pelayanan publik.

---

<sup>632</sup> Adinda Putri, "Efektivitas Kebijakan Pemerintah dalam Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi ASN melalui P3K: Tinjauan Dampak dan Implementasi", *Dinamika Pembelajaran: Jurnal Pendidikan dan Bahasa*, Vol. 2, No. 2, (2025), Hal. 135-143.

Namun, di balik peluang besar ini, tersembunyi dampak negatif dan tantangan serius. Tantangan utama adalah ledakan jumlah pelamar dan formasi PPPK. Pemerintah dihadapkan pada tugas masif untuk menyediakan formasi yang cukup bagi sekitar 2,3 juta tenaga honorer yang terdata, menciptakan tekanan luar biasa pada proses seleksi dan manajemen pengadaan. Ini akan berujung pada beban fiskal yang signifikan. Konversi status honorer menjadi PPPK akan meningkatkan anggaran secara drastis, mengingat gaji dan tunjangan PPPK jauh lebih tinggi dari upah honorer. Hal ini menjadi ujian berat, terutama bagi pemerintah daerah dengan kapasitas fiskal yang terbatas. Yang lebih memprihatinkan adalah potensi Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) massal yang terselubung. Amanat UU jelas pada status honorer harus selesai pada Desember 2024.<sup>633</sup> Bagi mereka yang tidak lolos seleksi atau tidak memenuhi syarat, tidak ada jaminan kelanjutan pekerjaan. Ini berisiko menciptakan gelombang pengangguran baru dan gejolak sosial jika tidak dimitigasi dengan baik. Kesenjangan kualifikasi juga menjadi hambatan, terutama bagi tenaga honorer senior yang mungkin kesulitan menghadapi seleksi berbasis komputer (CAT), meskipun ada kebijakan afirmasi.<sup>634</sup> Terakhir, dilema kontrak kerja PPPK masih

---

<sup>633</sup> Arrijal Rachman, “*Target Desember 2024, Nasib Honorer Belum Selesai Hingga Sekarang*”, ([<sup>634</sup> Novia Aisyah, “\*Bagaimana Nasib Honorer Jika Tak Lulus PPPK 2024? Begini Penjelasan MenPANRB\*”, \(<https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-7520196/bagaimana->](https://www.cnbcindonesia.com/news/20250113160531-4-602821/target-desember-2024-nasib-honorer-belum-selesai-hingga-sekarang#:~:text=Jakarta%2C%20CNBC%20Indonesia%2DUndang%2DUndang%20telah%20menetapkan%20penataan%20n on,atau%20honorer%20harus%20selesai%20maksimal%20De sember%202024.&text=%22Pasal%2066%20Pegawai%20non %2DASN%20atau%20nama%20lainnya,lainnya%20selain%20 Pegawai%20ASN%2C%22%20tulisan%20pasal%20tersebut., diakses pada 24 Mei 2025)</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

menimbulkan kekhawatiran. Meskipun lebih baik dari status honorer, sifat kontrak yang periodik (biasanya 1-5 tahun) ini menimbulkan pertanyaan tentang keamanan kerja jangka panjang dibandingkan status PNS.

## **SIMPULAN**

Hasil analisa menunjukkan bahwa pengesahan UU ASN 2023 menandai pergeseran fundamental dalam status, hak, dan kesejahteraan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. UU ASN 2023 secara eksplisit mengintegrasikan PPPK sebagai bagian utuh dari ASN, sekaligus secara tegas mengamankan penghapusan tenaga honorer paling lambat Desember 2024. Perluasan akses PPPK untuk menduduki Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi, serta penegasan kembali hak-hak mereka, menunjukkan komitmen negara untuk menciptakan sistem kepegawaian yang lebih setara, profesional, dan berorientasi pada meritokrasi. Meskipun demikian, transisi ini juga menimbulkan tantangan signifikan, terutama terkait dengan penyediaan formasi yang memadai bagi jutaan tenaga honorer yang terdata dan potensi beban fiskal yang besar, serta dilema mengenai kepastian masa kerja PPPK dalam jangka panjang. Studi ini memberikan kontribusi dalam memahami implikasi yuridis dari perubahan regulasi tersebut, menyoroti kemajuan menuju sistem kepegawaian yang lebih adil dan adaptif, namun juga menggarisbawahi area yang memerlukan perhatian lebih lanjut dalam implementasi.

## DAFTAR PUSTAKA

Adijenda Parkher, J. A., & Radjab, D. (2021). Pengaturan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Dalam Sistem Kepegawaian Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 1(3), 481–501. <https://doi.org/10.22437/limbago.v1i3.14346>.

Adolph, R. (2016). Perlindungan Hukum Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Pppk) Dalam Konsep Perjanjian Kerja Waktu Tertentu Di Institusi Perguruan Tinggi. 7(1), 1–23.

Aisyah, Novia. “Bagaimana Nasib Honorer Jika Tak Lulus PPPK 2024? Begini Penjelasan MenPANRB”, (<https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-7520196/bagaimana-nasib-honorer-jika-tak-lulus-pppk-2024-begini-penjelasan-menpanrb#:~:text=Bagi%20pegawai%20non%2DASN%20yang%20telah%20mengikuti%20seleksi%20CASN%202024,2/9/2024>)., diakses pada 24 Mei 2025.

Andi, S. (2024). Tinjauan Hukum Perbandingan Pegawai Negeri Sipil (Pns) Dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kontrak (PPPK) Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. 4, 11755–11764.

Ashididqie, Jimly. (2010). *Perihal Undang-Undang*. Raja Grafindo Press.

Destianikitha, B. D., & Firdaus, R. A. (2025). Analisis Kebijakan Penghapusan Tenaga Honorer di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bangkalan. 6(02), 294–301.

Gaffar, S., Karsona, A. M., Pujiwati, Y., & Perwira, I. (2021). Optimalisasi Perlindungan Hukum Bagi Pppk Yang Terkena Phk Ketika Masih Dalam Periode Kontrak. *Heliyon*, 7(4), 291–299. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e06690>.

Jesus, E. De, Helan, Y. G. T., & Asnawi, N. (2024). Hak Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun

2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Ditinjau dari Segi Keadilan Universitas Nusa Cendana, Indonesia.

Juliani, H. (2019). Diskresi Dalam Rekrutmen Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil Setelah Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. *Administrative Law and Governance Journal*, 2(2), 314–325. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i2.314-325>.

Mulia, L. (2023). Implementasi Manajemen Pegawai Pemerintah Perjanjian Kerja Dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 7(1), 2284–2293.

Musanef, R. (2007). *Administrasi Kepegawaian*. Gunung Agung.

Putri, A., Sitepu, B., Sitepu, A. M., & Siregar, E. P. (2025). Efektivitas Kebijakan Pemerintah dalam Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi ASN melalui P3K: Tinjauan Dampak dan Implementasi. 2.

Rachman, Arrijal. "Target Desember 2024, Nasib Honorer Belum Selesai Hingga Sekarang", (<https://www.cnbcindonesia.com/news/20250113160531-4-602821/target-desember-2024-nasib-honorer-belum-selesai-hingga-sekarang#:~:text=Jakarta%2C%20CNBC%20Indonesia%2DUndang%2Dundang%20telah%20menetapkan%20penataan%20non,atau%20honorer%20harus%20selesai%20maksimal%20Desember%202024.&text=%22Pasal%2066%20Pegawai%20non%2DASN%20atau%20nama%20lainnya,lainnya%20selain%20Pegawai%20ASN%2C%22%20tuliskan%20pasal%20tersebut., diakses pada 24 Mei 2025>).

Rangkuti, M. A. M., Gaol, A. T. L., &... (2023). Tinjauan Yuridis Mengenai Perlindungan Hukum Pada Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Pppk) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. *Jurnal Ilmiah Wahan*, 9(June), 775–800. <http://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/4372%0>

[Ahttp://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/download/4372/3532](http://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/download/4372/3532).

Sekhuti, L. (2022). Penghapusan Tenaga Honorer Dalam Perspektif Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Sosial Untuk Mewujudkan Asn Profesional. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi*, 10(2), 213. <https://doi.org/10.20961/hpe.v10i2.62840>.

Umaina et al. (2024). Transformasi Manajemen Asn Pasca Ditetapkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara Rahmi. *Ensiklopedia of Journal*, 6(2), 76–82.

Valentina, F. V., Alfian, V., & Anshori, M. I. (2024). Masa Depan Guru Honorer Terkait Dengan Penghapusan Tenaga Honorer Berdasarkan Uu Nomor 20 Tahun 2023. *Jurnal Ilmu Manajemen, Bisnis Dan Ekonomi JIMBE*, 1(5), 285–292.

Widjaja, W. (2006). *Administrasi Kepegawaian*. Rajawali.

Wiranata, I. K. S. B., Widiati, I. A. P., & Seputra, .PT.GD. (2020). Kedudukan Pegawai Tidak Tetap (Tenaga Honorer) Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. *Jurnal Analogi Hukum*, 2(2), 176–181. <https://doi.org/10.22225/ah.2.2.1917.176-181>.

Wulandari, I. A. P., Ibrahim, R., & Suardita, I. K. (2019). Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian (PPPK) Kerja Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. *E-Journal Universitas Udayana*, 5.