

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai makhluk sosial, manusia memiliki kecenderungan alami untuk membangun hubungan dengan orang lain. Hubungan sosial ini terwujud dalam berbagai bentuk yang tampak dalam kehidupan sehari-hari. Misalnya, dalam aktivitas lalu lintas di jalan raya, meskipun banyak kendaraan berlalu-lalang, jarang terjadi kecelakaan, meskipun potensi tersebut selalu ada. Hal ini menunjukkan adanya sistem dan keteraturan dalam interaksi tersebut.

Demikian pula dalam penyelenggaraan pemerintahan, keteraturan dan ketertiban dalam hubungan sosial tercermin melalui kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya manusia di sektor publik. Salah satu aspek penting adalah penataan status tenaga honorer, yang selama ini menjadi bagian integral dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, khususnya di daerah. Keteraturan dalam pengelolaan tenaga honorer membutuhkan dasar hukum yang jelas, seperti yang diatur dalam Undang-Undang. Melalui ketentuan hukum tersebut, diharapkan tercipta kepastian dan keadilan dalam status kepegawaian, sehingga hubungan kerja antara pemerintah daerah dan tenaga honorer dapat berjalan secara tertib dan terstruktur.

Dalam upaya mewujudkan keteraturan tersebut, lahirlah konsep negara hukum, yang merupakan hasil dari proses kesepakatan politik di lembaga legislatif. Hukum yang dihasilkan dari proses ini kemudian diimplementasikan

dalam kehidupan masyarakat setelah mendapatkan persetujuan dari DPR dan Pemerintah.

Negara hukum merupakan hasil dari suatu proses politik yang disepakati melalui lembaga legislatif, yaitu parlemen. Produk hukum yang dihasilkan baru dapat diterapkan dalam kehidupan masyarakat setelah memperoleh persetujuan dan pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Pemerintah.

Selaras dengan hal tersebut, Busrizalti menyatakan bahwa Pemerintah, sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif dalam sistem ketatanegaraan, memegang peranan penting sebagai penggerak utama jalannya pemerintahan. Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kekuasaan pemerintahan berada di tangan Presiden, yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Wakil Presiden dan para Menteri. Selain itu, Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi ke dalam wilayah-wilayah administratif seperti Provinsi dan Kabupaten, yang menjadi dasar terbentuknya konsep otonomi daerah¹. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah terdorong untuk meningkatkan kinerjanya guna mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis dan merespons langsung aspirasi masyarakat lokal. Penerapan otonomi ini memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengelola urusan pemerintahannya sendiri. Sebagai hasilnya, kebutuhan dan harapan masyarakat dapat lebih cepat diserap dan direalisasikan melalui kebijakan serta program-program yang dirancang di tingkat daerah.

¹ Muhammad Busrizalti. *Hukum pmda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Yogyakarta: Total Media 2013. hlm 33

Dalam tataran pelaksanaannya, menurut Sadjijono, kepala daerah diberi wewenang untuk mengambil keputusan dalam pelayanan publik, baik secara terikat maupun bebas. Wewenang terikat menandakan bahwa tindakan pemerintah harus sesuai aturan yang berlaku, sedangkan wewenang bebas memberi ruang diskresi dalam membuat keputusan. Salah satu wujud pelaksanaan kewenangan pemerintah adalah dalam proses pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun tenaga honorer di tingkat daerah². Kewenangan tersebut mencakup penyelenggaraan pembangunan di berbagai sektor, termasuk di dalamnya tanggung jawab dalam menetapkan dan mengangkat PNS serta tenaga honorer di lingkungan pemerintahan daerah.

Mengacu pada alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, arah dan tujuan nasional bangsa Indonesia telah dirumuskan secara tegas. Tujuan tersebut meliputi perlindungan bagi seluruh rakyat Indonesia beserta seluruh wilayah tanah air, peningkatan kesejahteraan umum, peningkatan taraf kecerdasan bangsa, serta partisipasi aktif dalam menciptakan perdamaian dunia berdasarkan prinsip kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Sistem hukum yang berlaku di Indonesia secara mendasar bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah terus berupaya melaksanakan pembangunan nasional, khususnya dalam aspek peningkatan kualitas sumber daya manusia sebagai bagian dari kesejahteraan masyarakat. Sejalan dengan cita-cita tersebut, negara menjamin

² Sadjijono. "Bab-Bab Hukum Administrasi" Yogyakarta: Laksbang Presindo. 2011. hlm 78

dan mengatur hak serta kewajiban setiap warganya. Salah satu hak mendasar yang dijamin adalah hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal tersebut menegaskan bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak sebagai bentuk pengakuan terhadap martabat manusia. Lebih lanjut, Pasal 28A menegaskan hak setiap individu untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya. Hal ini menunjukkan bahwa akses terhadap pekerjaan yang layak merupakan kebutuhan fundamental setiap orang.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Aparatur Sipil Negara menekankan pentingnya keberadaan ASN yang profesional dalam rangka mewujudkan tujuan negara yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. ASN harus bersih dari pengaruh politik maupun praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta mampu memberikan layanan publik secara optimal. Mereka juga berfungsi sebagai pengikat persatuan dan kesatuan bangsa, sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Menurut Muchsan, pencapaian tujuan nasional tidak bisa dilepaskan dari dukungan sarana dan prasarana yang memadai, terutama dalam hal kualitas sumber daya manusia yang menjadi bagian dari ASN, serta dukungan perangkat dan infrastruktur yang memadai, mengingat negara tidak bisa menjalankan semua peran tersebut secara sendiri.³

Tingginya antusiasme masyarakat untuk menjadi tenaga honorer kerap dilatarbelakangi harapan akan pengangkatan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS).

³ Muchsan, 1982, Hukum Kepegawaian, Bina Aksara, Jakarta, hlm.3

Hal ini disebabkan oleh persepsi bahwa status PNS menawarkan jaminan hidup dan kestabilan pekerjaan. Dengan beban kerja yang dianggap relatif ringan, PNS mendapatkan gaji tetap setiap bulan serta tunjangan pensiun, yang memberikan rasa aman secara ekonomi. Sebaliknya, tenaga honorer sering kali tidak memiliki kejelasan mengenai sistem pengupahan. Bahkan, Undang-Undang Aparatur Sipil Negara tidak secara tegas mengatur bahwa gaji tenaga honorer harus sesuai dengan upah minimum. Oleh karena itu, perlu adanya kebijakan yang menjamin agar penghasilan tenaga honorer tidak berada di bawah standar upah minimum yang berlaku.

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 (2) Undang-Undang Dasar 1945 mulai tumbuh. Asiki mempertegas bahwa hak memperoleh pekerjaan adalah bagian dari hak asasi manusia yang harus dijamin dan dilindungi negara, termasuk bagi tenaga honorer.

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. Rakyat Indonesia telah menyadari bahwa, sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945 yang berbunyi “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”⁴ yang dijelaskan Kembali oleh asiki dimana tenaga honorer juga termasuk pihak yang harus mendapatkan pekerjaan yang layak sebagai bagian dari pemenuhan hak asasi manusia.⁵ Oleh karena itu, pemerintah bertanggung jawab untuk memastikan bahwa hak-hak asasi tersebut terpenuhi, khususnya dalam hal keadilan, kesejahteraan, dan perlindungan atas status kerja. Salah satu faktor penting dalam mendukung hal ini adalah tersedianya sumber daya manusia (SDM) 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. Hal ini menjadi dasar penting dalam melihat bagaimana pemerintah mengambil keputusan strategis, termasuk dalam kebijakan ketenagakerjaan.⁶

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. Konstitusi ini menjadi landasan yang sangat memengaruhi kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam konteks ini, pegawai negeri sipil (PNS) sebagai bagian dari aparatur sipil negara memiliki peran penting sebagai pelaksana pelayanan publik. PNS diharapkan dapat memberikan kontribusi secara profesional serta menjunjung tinggi etika dalam menjalankan tugas pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 ayat (2).

⁵ Asikin et al., *Dasar Dasar Hukum Perburuhan*, Raja Grafindo Pustaka, 2004, Halaman 89-90

⁶ Sadjijono, *Bab-bab Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo, 2011, Halaman 58-59

Diharapkan mereka memiliki kompetensi yang memadai, mematuhi peraturan yang berlaku, serta mampu menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pemerintah dengan baik. Keberadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan hal yang sangat penting bagi pemerintah. Mereka memainkan peran krusial dalam pelaksanaan pembangunan negara, baik yang bersifat material maupun non-material. Oleh karena itu, pengelolaan dan implementasi sumber daya manusia sebagai salah satu elemen manajemen menjadi sangat vital untuk mencapai tujuan tersebut.

Dalam pandangannya, Dicky menekankan bahwa Sumber Daya Manusia memiliki peran yang signifikan dalam menjalankan tugas sebuah organisasi, terutama saat menghadapi perubahan yang cepat di lingkungan sekitar, baik di tingkat lokal, regional, nasional, maupun internasional. Kondisi yang dihadapi dalam situasi ini sering kali penuh ketidakpastian dan sulit untuk diperkirakan. Menghadapi realitas tersebut, seringkali Pegawai Negeri Sipil yang ada dianggap kurang memadai, baik dilihat dari sisi kuantitas maupun mutu kompetensi yang dimiliki. Oleh karena itu, banyak instansi pemerintah yang memilih untuk merekrut tenaga non-PNS atau tenaga kontrak sebagai tambahan agar dapat membantu pelaksanaan tugas pemerintahan. Staf pegawai ini memiliki tujuan utama untuk memperkuat kinerja Pegawai Negeri Sipil, yang saat ini merasa terbebani dalam melaksanakan berbagai tugas pemerintahan daerah, khususnya dalam memberikan pelayanan publik. Sebagaimana diketahui, pelayanan publik ini merupakan salah satu tugas pokok pemerintah daerah. Oleh karena itu,

kehadiran staf pegawai berperan penting dalam memastikan pelaksanaan layanan publik dapat berlangsung secara optimal bagi masyarakat.⁷

Belakangan ini, perhatian publik juga tertuju pada banyaknya pekerja yang berstatus sebagai pegawai tidak tetap atau honorer, yang menunjukkan adanya tantangan tersendiri dalam pengelolaan sumber daya manusia di lingkungan pemerintahan. Pegawai tidak tetap adalah mereka yang belum diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Calon Pegawai Negeri Sipil. Dalam kaitan ini, Dora berpendapat bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pasal 2 (3) mengenai Prinsip-prinsip Ketenagakerjaan, pengakuan atas peran tenaga honorer telah dilakukan dalam struktur sumber daya lembaga-lembaga Indonesia. Peran tenaga honorer tersebut sangat penting untuk mendukung pelaksanaan misi, pemerintahan, dan pengabdian kepada masyarakat, terutama di tingkat kabupaten. Setiap instansi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, sangat memerlukan kerjasama yang efektif untuk mewujudkan hal tersebut.⁸

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. Pembayaran atas jasa atau pengabdian tenaga honorer tersebut dibebankan pada sumber pendanaan negara, yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Tenaga

⁷ Dicky Djatmika, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1982. hlm 89-90

⁸ Dora, R. "Analisa Peran Tenaga Honorer Terhadap Efektivitas Tugas Aparatur Sipil Negara." *Jurnal Administrasi Politik dan Sosial*, vol. 1, no. 1, 2020, <https://doi.org/10.46730/japs.v1i1.2>. hlm. 92-101

honorar dibagi menjadi dua yaitu honorar kategori K1 yang gratifikasinya diberikan langsung dari APBD atau APBN. Tenaga honorar K1 sesuai dengan permen PANRB Nomor 5 tahun 2010 yaitu tenaga honorar yang bekerja pada instansi pemerintah sejak 1 Januari 2005 berkesempatan diangkat langsung sebagai pegawai negeri sipil. Sedangkan tenaga honorar K2 yang diangkat sejak 1 Januari 2005 yang tidak menerima honorarium dari APBD dan APBN harus mengikuti seleksi untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil⁹. Tenaga honorar Kategori 1 (K1) terdiri dari pegawai honorar yang mendapatkan gaji melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sementara itu, tenaga honorar Kategori 2 (K2) mencakup pegawai honorar yang tidak mendapatkan pendanaan dari APBN atau APBD, seperti guru honorar di sekolah negeri dan swasta, serta pegawai honorar di berbagai instansi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah¹⁰.

Tabel 1.1 Jumlah tenaga honorar 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 1.1, terlihat bahwa jumlah tenaga honorar yang diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari kategori Tenaga Honorar Kategori I (THK I) mencapai 3.780 orang, sementara dari Tenaga Honorar Kategori II (THK II) sebanyak 3.579 orang. Pengangkatan ini menunjukkan

⁹ Putra, P. M. A. "Perlindungan Hukum Tenaga Honorar Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." *Jurnal Magister Hukum Udayana*, vol. 5, no. 3, 2016. hlm. 616-626

¹⁰ Sendhikasari, Dewi. "Penghapusan Tenaga Honorar dan Dampaknya." *Info Singkat: Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, vol. 12, 2020. hlm. 294-301

adanya perhatian pemerintah terhadap status dan kesejahteraan tenaga honorer, khususnya dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia. Meskipun terdapat perbedaan jumlah yang relatif kecil antara kedua kategori, proses ini mencerminkan komitmen dalam memberikan kepastian hukum dan pengakuan terhadap kontribusi tenaga honorer dalam pelayanan publik selama bertahun-tahun.

Isu mengenai tenaga honorer sudah berlangsung cukup lama, terutama terkait tuntutan untuk diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Selain itu, jika dilakukan pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil, akan diperlukan anggaran yang cukup besar¹¹. Keberadaan tenaga honorer sebenarnya diciptakan untuk mendukung pegawai negeri sipil yang seringkali terbebani dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan daerah¹². 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 daerah¹³.

Adanya kebijakan tidak hanya berdasarkan sikap bijak tetapi juga pada pemahaman tentang realitas dan kebutuhan yang ada, kebijakan tidak hanya tentang isi kebijakan itu sendiri (*policy*) tapi juga tentang kebijaksanaan. Namun muncul sebuah anomali, yaitu ketidakseimbangan antara jumlah Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara dengan kebutuhan nyata akan guru. Situasi ini

¹¹ *Ibid.*

¹² Dora, *Op. Cit.*,

¹³ Destianikitha, *Op. Cit.*,

memaksa satuan pendidikan atau pimpinan lembaga untuk merekrut tenaga honorer sebagai solusi¹⁴.

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. Ketidakpastian status hukum, ketimpangan hak, serta rendahnya jaminan kesejahteraan menempatkan tenaga honorer dalam posisi yang rentan. 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.

Sebagai bentuk penataan tenaga honorer, pemerintah telah mengatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Dalam regulasi ini, disebutkan bahwa Pegawai Non-PNS dapat diangkat menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dalam jangka waktu paling lama lima tahun jika memenuhi syarat yang ditetapkan. Pemberlakuan peraturan ini mulai efektif pada 28 November 2023. Namun, karena masih dibutuhkan untuk mendukung tugas-tugas pemerintahan dan pelayanan publik, eks Tenaga Honorer Kategori II (THK-2) serta Tenaga Non-ASN lainnya tetap dipertimbangkan untuk dipetakan dan diatur statusnya secara administratif. Hal ini ditegaskan dalam Surat Menteri PAN-RB Nomor B/1527/M.SM.01.00/2023 tanggal 25 Juli 2023 tentang Status dan

¹⁴ Fauzi, H., and D. Syafar. "Studi Tentang Kebijakan Guru Honorer Sekolah Dasar Di Yogyakarta." *TADBIR: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, vol. 5, no. 2, 2017. hlm. 162-172

Kedudukan Eks THK-2 dan Tenaga Non-ASN. Surat tersebut meminta kepada seluruh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) untuk tetap mengalokasikan anggaran pembiayaan bagi tenaga Non-ASN yang sudah terdaftar dalam pendataan resmi BKN dan melarang pengangkatan tenaga Non-ASN baru di luar ketentuan perundang-undangan.

Selanjutnya, sebagai tindak lanjut konkret di daerah, Pemerintah Provinsi Jambi mengeluarkan Surat Edaran Gubernur Provinsi Jambi Nomor 6/SE/GUB.TAPD/II/2025 tentang Pembayaran Gaji Pegawai Non ASN (Tenaga Honorer) Lingkup Pemerintah Provinsi Jambi Tahun Anggaran 2025. Surat edaran ini dikeluarkan untuk menindaklanjuti Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 900.1.1/664/Keuda tentang Penjelasan terhadap Penganggaran Gaji bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Tahun 2025. Melalui surat edaran tersebut, diatur kriteria pegawai non-ASN yang berhak mendapatkan pembayaran gaji, yaitu yang telah lulus seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Tahap I, II, atau III, atau telah masuk dalam database Badan Kepegawaian Negara (BKN). Pegawai yang tidak memenuhi kriteria tersebut, termasuk pegawai yang pengangkatannya setelah 31 Oktober 2023, dinyatakan tidak dapat dibayarkan gajinya dari APBD mulai Januari 2025. Surat edaran ini juga menekankan bahwa pembayaran gaji harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan dan regulasi yang berlaku, untuk mendukung efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas penggunaan anggaran daerah. Kebijakan ini semakin menegaskan pentingnya pengelolaan tenaga honorer secara tertib dan profesional untuk menjaga kelangsungan pelayanan publik di Provinsi Jambi.

Penelitian ini menjadi penting untuk memberikan gambaran yang komprehensif mengenai efektivitas dan dampak kebijakan pemerintah terhadap tenaga honorer, serta untuk mengidentifikasi tantangan implementasinya di lapangan. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi masukan dalam merumuskan kebijakan yang lebih adil, solutif, dan berpihak pada kesejahteraan tenaga honorer. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan mampu memperkuat argumentasi bagi perlunya revisi kebijakan agar selaras dengan prinsip keadilan, penghargaan terhadap pengabdian, serta keberlangsungan pelayanan publik yang berkualitas.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti terkait dengan Kebijakan Pemerintah. Sehingga judul dari penelitian yang akan penulis angkat yaitu **Kebijakan Pemerintah Daerah terhadap Status Tenaga Honorer Setelah Berlaku Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara.**

B. Rumusan Masalah

Agar pembahasan tesis ini lebih terfokus, penulis akan membatasi ruang lingkupnya melalui rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggung jawab Pemerintah Daerah terhadap status tenaga honorer?
2. Bagaimana bentuk dan implementasi kebijakan pemerintah terhadap status tenaga honorer setelah berlaku Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah indikator penting yang digunakan untuk menilai sejauh mana keberhasilan suatu penelitian, di dalamnya terkandung serangkaian pernyataan yang menjelaskan sasaran, maksud, serta ide-ide umum yang melatarbelakangi dilakukan penelitian.¹⁵ Berikut tujuan dari penelitian ini:

1. Untuk mengetahui tanggung jawab pemerintah terhadap status tenaga honorer.
2. Untuk menganalisis bentuk dan pelaksanaan kebijakan pemerintah terkait status tenaga honorer di lingkungan instansi pemerintahan.

D. Manfaat Penelitian

Sebuah penelitian akan dianggap berharga dan diapresiasi ketika hasilnya memberikan manfaat, tidak hanya memberikan dampak positif bagi para peneliti, namun juga bagi masyarakat secara keseluruhan. Berikut adalah beberapa manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini:

1. Manfaat secara teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan penting bagi pengembangan ilmu hukum dan kebijakan publik, khususnya di bidang ketenagakerjaan dalam sektor pemerintahan.
 - b. Penelitian ini dapat memberikan wawasan yang lebih mendalam tentang status hukum tenaga honorer, dan bagaimana kebijakan pemerintah terhadap status hukum nya

¹⁵ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum : Pilihan Metode Dan Praktik Penulisan Artikel*, Mitra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 174

2. Manfaat secara praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang berharga bagi pemerintah dan para pemangku kebijakan dalam merumuskan atau memperbaiki kebijakan terkait status tenaga honorer. Rekomendasi ini diharapkan dapat mendorong terciptanya perlindungan hukum, kepastian status, serta peningkatan kesejahteraan tenaga honorer di Indonesia.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan fondasi teori yang diperoleh melalui kajian pustaka, dan bertujuan untuk memudahkan pemahaman terhadap hipotesis yang diajukan¹⁶ Selain itu, kerangka ini juga menggambarkan alur pemikiran mengenai hubungan antar konsep, sehingga dapat memberikan ilustrasi yang jelas dan mengarahkan pemahaman terhadap variabel-variabel yang akan diteliti. Untuk memastikan pemahaman yang akurat dan mencegah beragam interpretasi yang mungkin muncul dari istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, penulis menyajikan definisi-definisi terkait sebagai berikut:

1. Kebijakan Pemerintah

Menurut pendapat Soewarno Hariyoso, kebijakan merupakan suatu proses perencanaan yang dilakukan secara terstruktur dan teratur, yang meliputi rangkaian tindakan yang perlu dilakukan guna menyelesaikan berbagai persoalan yang tengah dihadapi demi meraih sasaran yang sudah dirumuskan sebelumnya. Dalam konteks ini, kebijakan melibatkan pemilihan serta penghubungan fakta, diiringi dengan pengembangan asumsi-asumsi

¹⁶ *Ibid*

mengenai masa depan. Tindakan tersebut dilakukan dengan merancang langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. melalui perencanaan serta pengelolaan yang efisien, suatu lembaga mampu memperkirakan kondisi di masa depan, mempertimbangkan berbagai kemungkinan yang bisa muncul, serta menentukan dan mengurutkan prioritas-prioritas yang harus dicapai.¹⁷

Menurut Malayu S. P. Hasibuan, kebijakan dapat dipahami sebagai serangkaian aktivitas yang dirancang dan dilaksanakan oleh suatu organisasi atau lembaga untuk menyelesaikan masalah tertentu. Pengertian kebijakan ini dapat bervariasi, tergantung pada keadaan serta kondisi spesifik yang dialami oleh masing-masing institusi atau organisasi.¹⁸

Kebijakan pemerintah merupakan upaya untuk mengalokasikan nilai-nilai kekuasaan yang mengikat seluruh masyarakat. Hanya pemerintah yang memiliki wewenang untuk mengambil tindakan sah demi kepentingan masyarakat. Setiap langkah yang diambil oleh pemerintah mencerminkan upaya pengalokasian nilai-nilai tersebut kepada masyarakat secara menyeluruh.¹⁹

2. Tenaga Honorer

Pegawai honorer merupakan individu yang mencari nafkah dengan bekerja di lembaga atau institusi, baik milik negara maupun milik pihak swasta. Berdasarkan

¹⁷ Soewarno Hariyoso. *Dasar-Dasar Manajemen dan Administrasi*, Penerbit Erlangga, Jakarta. 2002. hlm. 72

¹⁸ Malayu S.P. Hasibuan. *Organisasi dan Manajemen*. Rajawali Press. 2004. hlm. 23

¹⁹ Amelia Nanda Sari, *Kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari Sektor Retribusi Izin Mendirikan Bangunan* (Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2015). hlm. 76

hal tersebut, dapat diartikan bahwa tenaga honorer merupakan individu yang melakukan pekerjaan di suatu organisasi, meskipun status kepegawaiannya tidak bersifat permanen, dan pekerjaan tersebut dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Istilah "honorer" umumnya digunakan untuk menyebut individu yang menjalankan tugas di lingkungan instansi milik pemerintah. Tenaga honorer adalah orang-orang yang menerima penugasan dari pejabat berwenang untuk mengerjakan pekerjaan tertentu dalam struktur pemerintahan. Sumber pendanaan untuk membayar mereka berasal dari dana yang bersumber dari keuangan negara pada tingkat nasional maupun dari dana yang berasal dari keuangan pemerintah daerah. Dalam pelaksanaannya, pegawai tidak tetap turut berperan secara aktif di dalam konteks pelayanan masyarakat, dan diharapkan memiliki keahlian profesional, komitmen tinggi, serta menunjukkan kinerja yang baik. Meskipun sering kali menerima kompensasi di bawah batas standar upah minimum, mereka tetap dituntut untuk memberikan pelayanan secara optimal.²⁰

3. Status kepegawaian

4. Status kepegawaian adalah kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah.²¹

Pengertian lainnya yaitu status kepegawaian dimana Keadaan yang membedakan setiap pegawai di tempat kerja sebenarnya terletak pada

²⁰ Femi Asteriniah, "Evaluasi Kinerja Tenaga Honorer Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pada Dinas Kepemudaan, Olahraga, Dan Pariwisata Kabupaten Banyuasin," *Jurnal Pemerintahan dan Politik* 6, no. 1 (2021). hlm. 15-21

²¹ Anindra Guspa dan Devi Lusiria "Perbedaan Komitmen Karier Profesi Guru Ditinjau dari Status Kepegawaian," *Jurnal Neo Konseling* 5, no. 2 (2023). hlm 107-112.

status kepegawaiannya, yang dibedakan menjadi pegawai tetap dan pegawai kontrak²²

5. Status kepegawaian merujuk pada kedudukan hukum seseorang dalam suatu sistem ketenagakerjaan atau birokrasi pemerintahan, yang menentukan hak, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab pegawai terhadap negara atau instansi tempatnya bekerja. Dalam konteks birokrasi pemerintahan di Indonesia, status kepegawaian secara formal diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), yang menyatakan bahwa ASN terdiri atas dua jenis pegawai: Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).
6. Dalam hubungan ini, tenaga honorer tidak termasuk dalam kategori ASN karena mereka tidak memiliki status kepegawaian formal sebagaimana diatur oleh undang-undang tersebut. Tenaga honorer biasanya dipekerjakan oleh instansi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan operasional atau kekurangan SDM, namun hubungan kerja mereka bersifat kontraktual, tidak permanen, dan sering kali tidak dilandasi oleh mekanisme seleksi formal seperti yang diterapkan pada ASN.
7. Hubungan antara status kepegawaian dan tenaga honorer menjadi penting karena menunjukkan adanya kesenjangan perlindungan hukum dan kepastian karier. Tenaga honorer seringkali tidak mendapatkan jaminan sosial, hak pensiun, atau jenjang karier yang jelas sebagaimana yang

²² I Nyoman Wirakusuma dan Desak Ketut Sintaasih, "Peran Status Kepegawaian dalam Memoderasi Pengaruh Kepuasan Kerja terhadap Komitmen Organisasional Pegawai Dinas Perhubungan Informasi dan Komunikasi Provinsi Bali," *E-Jurnal Manajemen: Universitas Udayana* 4, no. 3 (2015): hlm. 795–812.

dimiliki oleh PNS atau PPPK. Dalam konteks reformasi birokrasi, hal ini menjadi perhatian serius pemerintah, sebagaimana tercermin dalam regulasi yang melarang pengangkatan tenaga honorer secara langsung ke dalam jabatan ASN dan menekankan pentingnya penataan ulang kepegawaian berbasis sistem merit dan seleksi yang objektif.

F. Landasan Teoretis

Landasan teoretis dalam penelitian sebagai pedoman agar bisa mengatur, memprediksi fenomena, menjelaskan suatu objek masalah yang sedang diteliti. Terdapat ciri-ciri utama yang perlu diperhatikan, meliputi teori-teori hukum, asas-asas hukum, doktrin hukum, serta pandangan para ahli hukum.²³ Kumpulan pemikiran teoretis ini memiliki peranan penting, mengingat adanya hubungan yang saling mempengaruhi antara teori yang dikembangkan dengan proses pengumpulan, pengolahan, analisis, dan konstruksi data. Oleh karena itu, dalam penulisan tesis ini, kerangka pemikiran teoretis yang dipilih adalah sebagai berikut:

1. Teori Keadilan

Tujuan teori ini agar bisa membahas dan menganalisis perlindungan bagi Pegawai Honorer. Tujuan utama hukum yang ingin dicapai adalah keadilan, agar tercipta kesetaraan dalam masyarakat, di samping itu juga untuk memastikan kepastian hukum²⁴. Namun, persoalan keadilan (kesetaraan) adalah isu yang kompleks dan dapat ditemukan di hampir setiap masyarakat,

²³ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 79.

²⁴ Panggabean, Dr Hp, And MS SH. *Penerapan teori hukum dalam sistem peradilan Indonesia*. Penerbit Alumni, 2023. hlm. 132

termasuk di Indonesia.²⁵ Menurut Aristoteles yang dijelaskan dalam bukunya keadilan adalah sebagai berikut:

1. Keadilan berperan penting dalam menjalin hubungan yang harmonis antara individu satu dengan yang lainnya.
2. Keadilan terletak di antara dua ekstrem, dengan tujuan menciptakan keseimbangan antara kedua pihak saat mengejar keuntungan.
3. Untuk menentukan posisi keseimbangan yang ideal antara individu-individu, digunakan ukuran kesamaan, yang dapat dihitung baik secara aritmetis maupun geometris.²⁶

Dalam kerangka pemikiran filosofis mengenai makhluk moral yang rasional, Aristoteles mengemukakan teorinya tentang hukum. Menurutnya, hukum berfungsi sebagai panduan bagi manusia menuju nilai-nilai moral yang rasional, sehingga keadilan menjadi syarat mutlak. Keadilan dalam hukum sejalan dengan konsep keadilan secara umum. Keadilan itu sendiri ditentukan oleh adanya hubungan yang harmonis antarindividu, di mana tidak ada yang mendominasi diri sendiri atau pihak lain, melainkan menempatkan semua pihak pada posisi yang setara²⁷. Keadilan bagi eksistensinya dari pemerintah adalah ketika melakukan putusan terhadap tenaga honorer dan tidak menguntungkan salah satu pihak.

²⁵ Fatimah, Fatimah. "Reforma Agraria dalam Konteks Peningkatan Akses Kaum Tani Miskin terhadap Penguasaan Tanah di Indonesia." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 10.2 (2015): hlm. 191-203.

²⁶ Febriansyah, Ferry Irawan. "Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa." *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 13.25 (2017): hlm. 368.

²⁷ Baso Madiung, "Reform Agrarian in the Frame of Democracy," *Journal of Humanity* 1, no. 1 (2013): hlm.38.

Menurut Thomas Hobbes keadilan dapat dikatakan tercapai ketika sebuah tindakan berlandaskan pada perjanjian yang telah disepakati bersama.²⁸ Sehingga dapat dikatakan bahwa keadilan bisa dapat tercapai ketika adanya kesepakatan antara dua pihak yang berjanji²⁹. Pengertian keadilan harus dipahami dalam konteks kekuatan dan kekuasaan negara. Konsep adil atau tidak adil memerlukan adanya kekuatan paksaan yang mampu memastikan terpenuhinya kewajiban-kewajiban³⁰. Menurut Thomas Hobbes Agar dapat mencapai perdamaian dan ketertiban dalam masyarakat, individu perlu mengalihkan sebagian besar hak-hak alaminya kepada suatu otoritas yang berdaulat dalam suatu negara³¹. Pengalihan hak-hak ini menciptakan sebuah perjanjian yang wajib dipatuhi oleh semua pihak.

Teori keadilan membantu menganalisis kebijakan pemerintah terhadap status tenaga honorer dengan menekankan pentingnya kesetaraan, perlindungan hak asasi tenaga kerja, penghapusan diskriminasi, penerapan prosedur yang adil, serta distribusi kesejahteraan dan kepastian kerja yang merata.

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum adalah kondisi dimana keadaan tak terbantahkan, sebuah penetapan atau ketentuan yang jelas. Dalam aspek hukum, kepastian dan keadilan harus berjalan seiring. Kepastian berfungsi sebagai panduan dalam pelaksanaan hukum, sementara keadilan menentukan bahwa

²⁸ Pandit, I. Gde Suranaya. "Konsep Keadilan Dalam Persepsi Bioetika Administrasi Publik." *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik* 1.1 (2016): hlm.14-20.

²⁹ Muhammad Syukri Albani Nasution, *Hukum dalam Pendekatan Filsafat*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 217-218

³⁰ Surajiyo, Surajiyo. "Keadilan Dalam Sistem Hukum Pancasila." *Ikra-Ith Humaniora: Jurnal Sosial Dan Humaniora* 2.3 (2018): hlm. 21-29.

³¹ *Ibid*

pelaksanaan tersebut mendukung suatu tatanan yang dianggap layak, dengan adanya unsur keadilan yang diwujudkan secara pasti, hukum dapat menjalankan fungsinya dengan efektif..³²

Menurut Kelsen, hukum adalah metode norma³³. Norma adalah pernyataan yang menegaskan aspek "seharusnya" atau *das sollen*, serta mencakup berbagai peraturan mengenai tindakan yang harus dijalankan seseorang. Norma-norma ini merupakan buah dari tindakan dan produk yang diciptakan oleh manusia secara sadar. Undang-Undang, dengan aturan-aturan umumnya, berfungsi sebagai panduan bagi individu dalam bersikap di masyarakat. Aturan ini bukan sekedar mengatur hubungan antar individu, tetapi juga interaksi dengan komunitas secara keseluruhan. Dengan adanya aturan-aturan ini, masyarakat mendapatkan batasan yang jelas dalam memberikan beban atau melakukan tindakan terhadap individu. Keberadaan dan penegakan aturan ini sangat penting untuk menciptakan kepastian hukum.³⁴

Menurut Jan Michiel Otto sebagaimana dikutip oleh Adrian Sutedi dalam bukunya *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, kepastian hukum hanya dapat terwujud apabila sistem hukum memenuhi sejumlah persyaratan. Persyaratan tersebut meliputi:

1. Adanya aturan hukum yang jelas dan konsisten;

³² Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami Dan Memahami Hukum*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010), hlm.59

³³ *Ibid*

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm.158.

2. Penerapan aturan hukum secara konsisten oleh instansi pemerintah, disertai sikap tunduk dan taat terhadap hukum tersebut
3. Penyesuaian perilaku masyarakat sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku;
4. Keberadaan hakim yang mandiri, tidak berpihak, serta konsisten dan cermat dalam menyelesaikan sengketa hukum; serta
5. Pelaksanaan putusan pengadilan secara nyata di lapangan.³⁵

Kepastian hukum secara normatif dapat dipahami sebagai kondisi di mana suatu peraturan disusun dan diumumkan dengan jelas dan logis. Kejelasan ini mengisyaratkan bahwa peraturan tersebut tidak mengundang keraguan atau penafsiran yang beragam. Selain itu, peraturan tersebut juga harus dapat berfungsi sebagai bagian dari sistem norma yang lebih luas, tanpa bertentangan atau menimbulkan konflik dengan norma-norma lainnya, kepastian hukum mengacu pada penerapan hukum yang bersifat konsisten, jelas, tetap, dan dilakukan secara konsekuen di mana proses pelaksanaannya harus bebas dari pengaruh faktor-faktor subjektif.³⁶

Kepastian hukum adalah salah satu tujuan fundamental dalam sistem hukum, yang berfungsi untuk mewujudkan keadilan. Salah satu bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan dan penegakan hukum yang dilakukan secara konsisten, tanpa membedakan siapa pelakunya. Dengan adanya kepastian hukum, setiap individu dapat memperkirakan konsekuensi

³⁵ Adrian Sutedi, S. H. M. H. *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Sinar Grafika, 2023. hlm. 68

³⁶ Cst Kansil, Christine, S.T Kansil, Engelen R, Palandeng Dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, (Jakarta, 2009), hlm. 385

dari tindakan yang mereka lakukan secara diambil dalam konteks hukum, sehingga kepastian ini sangat penting dalam menciptakan keadilan. Kepastian merupakan salah satu karakteristik yang tak terpisahkan dari hukum, khususnya dalam konteks norma hukum yang tertulis. Tanpa kepastian, hukum akan kehilangan makna dan tidak dapat berfungsi sebagai dasar perilaku bagi masyarakat secara keseluruhan.

Dalam penelitian mengenai urgensi tentang status pegawai honorer di Provinsi Jambi, teori kepastian hukum memiliki korelasi yang relevan. Teori kepastian hukum menekankan pentingnya agar hukum disusun dengan jelas, dapat diprediksi, dan bersifat konsisten dalam memberikan perlindungan hukum kepada individu dan kelompok di dalam suatu masyarakat. Dengan demikian, teori kepastian hukum dapat memberikan landasan teoritis yang kuat untuk mendukung perlindungan pegawai honorer. Penelitian ini dapat mengeksplorasi dalam sejauh mana pengaturan yang jelas dan konsisten dapat memberikan kepastian hukum kepada pegawai honorer dan memberikan rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan perlindungan hukum bagi mereka.

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian dipandang sebagai sarana utama untuk mendorong kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Tujuan dari penelitian tersebut adalah menemukan kebenaran melalui proses yang dilakukan secara sistematis,

metodologis, dan konsisten.³⁷ Setiap disiplin ilmu memiliki metode penelitian yang berbeda, yang ditentukan oleh sudut pandang, optik, dan paradigma masing-masing.³⁸ Begitu pula dengan bidang hukum, di mana penelitian hukum memiliki metode penelitian yang spesifik dan khas. Penelitian hukum itu sendiri adalah proses yang dilakukan untuk menemukan aturan, prinsip, dan doktrin hukum yang relevan, demi menjawab isu-isu hukum yang muncul.³⁹ Dengan demikian, metode penelitian menjadi suatu cara sistematis untuk melaksanakan sebuah penelitian.⁴⁰

Jenis penelitian yang digunakan dalam studi ini adalah penelitian yuridis normatif, penelitian yuridis normatif merupakan metode penelitian hukum yang bertujuan untuk memahami hukum sebagai suatu sistem norma yang tersusun secara terstruktur yang berfokus pada analisis terhadap hukum positif.⁴¹

Selanjutnya, melalui pendekatan filsafat hukum, peneliti berusaha menggali beragam pandangan filosofis tentang hukum, seperti naturalisme dan rasionalisme. Metode tersebut diterapkan meliputi pengkajian gagasan filosofis, tinjauan kritis, serta aplikasi berbagai konsep filsafat dalam memahami hukum. Melalui penggabungan beragam sudut pandang ini, penelitian diharapkan mampu memberikan pemahaman yang lebih luas dan mendalam terhadap isu hukum yang dikaji.

³⁷ Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 1.

³⁸ Johny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Dalam Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Jakarta, 2008, hlm. 34

³⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm. 35.

⁴⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Pt. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 57

⁴¹ Bahder Johan Nasution, *Op.Cit.*, hlm.81

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.⁴²

Pendekatan dalam penelitian hukum yuridis normatif dapat dibedakan ke dalam lima jenis menurut Peter Mahmud Marzuki yakni pendekatan undang-undang (statute approach), pendekatan perbandingan (comparative approach), pendekatan studi kasus (case approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan sejarah (historical approach).⁴³

Bahder Johan Nasution menjelaskan bahwa pendekatan sistematis dilakukan dengan mengacu pada metode hukum yang bersifat dogmatis. Dalam konteks ini, penting untuk memperhatikan dinamika dalam ilmu hukum positif, yang menyebabkan adanya perbedaan tegas antara penerapan hukum positif secara praktis dan pengkajiannya secara teoritis.⁴⁴

Pendekatan penelitian merujuk pada metode atau cara yang digunakan untuk melaksanakan sebuah studi, sehingga peneliti dapat mengumpulkan

⁴² Nur Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum* (Pasuruan: CV. Penerbit Qiara Media, 2021), hlm. 58.

⁴³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm. 133.

⁴⁴ Bahder Johan Nasution, *Op.cit.*, hlm. 92.

informasi dari berbagai aspek guna menemukan jawaban atas isu yang sedang diteliti.⁴⁵ Dalam hal ini, Dalam penelitian ini, yang berfokus pada jenis penelitian hukum yuridis normatif, pendekatan yang diambil adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue 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.⁴⁶

Pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan mencakup kajian terhadap berbagai ketentuan hukum yang berlaku, baik pada tingkat daerah maupun nasional, yang berkaitan dengan status pegawai honorer di Provinsi Jambi. Peneliti akan mengkaji undang-undang, peraturan daerah, keputusan pemerintah, serta instrumen hukum lainnya yang terkait dengan peraturan pemerintah terkait status pegawai honorer. Dalam pendekatan ini, Peneliti akan melakukan analisis terhadap substansi peraturan-peraturan yang relevan, mencakup pengakuan hukum terhadap status tenaga honorer, hak-hak yang melekat pada mereka, mekanisme pengaturan dalam proses pengangkatan dan penghapusan, serta bentuk jaminan perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah. Di samping itu, peneliti juga akan

⁴⁵ Nico Ngani, *Metodelogi Penelitian Dan Penulisan Hukum*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012, hlm. 178.

⁴⁶ Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2016), hlm. 93

mengkaji pelaksanaan nyata dari peraturan-peraturan tersebut, termasuk hambatan dan permasalahan yang muncul dalam penerapannya.

Pendekatan berbasis perundang-undangan ini bertujuan untuk memperjelas pemahaman terhadap struktur hukum yang berlaku, serta menilai relevansinya dengan situasi dan kebutuhan tenaga honorer saat ini. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat menemukan kelemahan atau ketidaksesuaian dalam regulasi yang ada, dan mengusulkan langkah-langkah penyesuaian atau perbaikan.

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. Peneliti melakukan identifikasi serta klarifikasi terhadap berbagai istilah, termasuk di antaranya adalah tenaga honorer, status kepegawaian tenaga honorer, hak-hak tenaga honorer, serta urgensi pengaturan tenaga honorer dalam konteks kebijakan pemerintah di Indonesia. Dalam pendekatan ini, peneliti akan melakukan studi pustaka untuk menggali berbagai pandangan dalam ranah hukum ketenagakerjaan dan kebijakan aparatur sipil negara, khususnya yang menyangkut posisi tenaga honorer. Peneliti akan menelusuri kerangka pemikiran yang telah dirumuskan oleh para pakar, serta memahami dinamika dan perdebatan yang berkembang dalam isu tersebut.

Selanjutnya, kerangka konseptual yang diperoleh akan digunakan untuk menelaah dan menafsirkan data penelitian, baik yang berasal dari sumber primer maupun sekunder. Pendekatan berbasis konsep ini memungkinkan peneliti memahami keterkaitan antara konsep-konsep yang relevan, serta mengungkap implikasi teoritis dari hasil kajian. Dengan demikian, pendekatan ini mendukung peneliti dalam membangun pemahaman mendalam mengenai kebijakan pemerintah terhadap tenaga honorer, melalui perspektif hukum dan regulasi, serta memberikan analisis yang lebih kritis dan berbasis teori terhadap permasalahan yang diangkat.

c. Pendekatan Kasus

Pendekatan kasus dalam penelitian kebijakan pemerintah terhadap status tenaga honorer dalam perspektif perundang-undangan memiliki beberapa kegunaan yang penting. Dengan menganalisis kasus-kasus konkret, peneliti dapat mengevaluasi bagaimana peraturan hukum nasional atau kebijakan pemerintah diterapkan dalam praktik terhadap tenaga honorer. Hal ini dapat membantu mengidentifikasi kesenjangan atau ketidaksesuaian antara regulasi formal dengan realitas di lapangan.

Melalui pendekatan kasus, mampu mengenali berbagai tantangan serta kendala yang dihadapi tenaga honorer dalam melaksanakan tugas dan fungsi mereka sehari-hari. Ini dapat memberikan kontribusi kepada pemerintah dan pihak-pihak terkait dalam menyusun kebijakan yang lebih optimal dan tepat sasaran untuk memperjelas status dan menjamin hak-hak tenaga honorer. Dari pemahaman mendalam tentang kasus-kasus tertentu,

peneliti dapat mengembangkan rekomendasi konkret untuk meningkatkan perlindungan dan kejelasan status tenaga honorer. Rekomendasi tersebut dapat mencakup perbaikan dalam peraturan perundang-undangan yang ada, peningkatan implementasi kebijakan, atau penguatan mekanisme pengawasan dan pengambilan keputusan yang melibatkan tenaga honorer.

Dengan demikian, pendekatan kasus merupakan alat yang penting dalam penelitian kebijakan pemerintah terhadap status tenaga honorer, karena memungkinkan untuk memahami situasi yang kompleks dan spesifik serta memberikan landasan bagi tindakan yang efektif dalam menjamin kejelasan status dan hak-hak tenaga honorer sesuai dengan perspektif hukum dan kebijakan yang berlaku.

3. Sumber Dan Pengumpulan Data

Kajian pustaka sebagai sarana untuk memecahkan dan mengidentifikasi isu hukum sekaligus menawarkan preskripsi hukum mengenai apa yang idealnya dilakukan. Dalam konteks ini, diperlukan penggunaan berbagai sumber bahan hukum.⁴⁷ Jenis-jenis bahan hukum yang terdapat dalam penelitian ini mencakup:

- a. 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

⁴⁷ *Ibid*

pengadilan.⁴⁸ Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi norma dasar berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 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 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.⁴⁹
- c. 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.⁵⁰

Data merupakan elemen penting yang tidak dapat dipisahkan dalam proses penelitian. Menurut Silalahi, pengumpulan data adalah proses memperoleh

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 182-184

⁵⁰ Nico Ngani, *Loc. Cit*

data menggunakan teknik tertentu. Meski tampak sederhana, pengumpulan data merupakan tahapan yang cukup kompleks. Irawan mengungkapkan bahwa banyak studi tidak berhasil walaupun menggunakan metode dan alat yang tepat, disebabkan oleh kelalaian dalam proses pengumpulan data. Untuk itu, Sugiyono menegaskan bahwa metode pengumpulan data merupakan aspek terpenting dalam penelitian, karena tujuan utamanya adalah untuk memperoleh data yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan. Tanpa pemahaman terhadap teknik ini, peneliti tidak akan mampu memperoleh data yang memenuhi standar. Dalam penelitian hukum, metode umum yang digunakan mencakup studi kepustakaan, wawancara, dan observasi. Namun, dalam penelitian hukum normatif, data sepenuhnya diperoleh melalui studi dokumen atau kepustakaan⁵¹

Karena data dalam penelitian hukum normatif berupa data sekunder, yaitu bahan hukum yang diperoleh melalui kajian literatur, maka peneliti perlu melakukan dua langkah utama: pertama, menelaah isi hukum positif yang tertulis; kedua, menganalisis penerapan ketentuan hukum tersebut terhadap kasus atau peristiwa konkret. Seluruh data ini kemudian diolah melalui pendekatan deduktif dengan mengikuti tiga tahapan sistematis sebagai berikut:

- a. Editing: Merupakan proses penyusunan ulang bahan hukum yang telah diperoleh. Dalam tahap ini, peneliti melengkapi kekurangan data jika ditemukan bahan hukum yang belum lengkap, serta menyusun ulang bahan hukum tersebut dalam bentuk kalimat yang lebih sederhana.

⁵¹ Solikin Nur Op. Cit hlm 119-120

- b. Sistematika: Peneliti menyaring dan mengelompokkan bahan hukum berdasarkan kategorinya, kemudian menyusunnya secara runtut dan logis agar terdapat keterkaitan antara satu bahan hukum dengan yang lain.
- c. Deskripsi: Peneliti menggambarkan hasil temuan berdasarkan bahan hukum yang telah diperoleh dan kemudian melakukan analisis terhadapnya untuk menghasilkan kesimpulan yang valid⁵²

4. Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum, analisis data pada dasarnya bertujuan untuk menggali dan memahami makna dari data yang telah diperoleh. Pemaknaan ini dapat dicapai dengan memberikan suatu sudut pandang atau perspektif terhadap data tersebut. Perspektif yang digunakan dapat bervariasi, namun yang paling umum digunakan dalam penelitian hukum adalah perspektif normatif dan perspektif sosial. Jika seorang mahasiswa hukum telah memilih sudut pandang sosial empirik untuk mengkaji datanya, sesungguhnya ia menerapkan teori-teori dari ilmu sosial dalam meneliti data tersebut. Di sisi lain, apabila peneliti mengambil pendekatan normatif, maka pemeriksaan data dilakukan dengan memanfaatkan teori-teori hukum normatif, seperti prinsip-prinsip hukum, norma, dan konsep-konsep hukum lainnya. Dengan demikian, mahasiswa hukum perlu dapat dengan tepat mengartikan makna dari data yang diperolehnya. Pemilihan

⁵² Solikin Nur Op.Cit hlm 122-123

perspektif penelitian ini berangkat dari keinginan peneliti untuk menentukan melalui sudut pandang mana penelitian akan dikaji.⁵³

Proses analisis dilakukan melalui pendekatan deskriptif kualitatif, yaitu penyajian dalam bentuk uraian yang menggambarkan permasalahan dan solusi dengan cara yang sistematis, jelas, dan menyeluruh, berlandaskan pada bahan-bahan hukum yang relevan. Analisis ini dilakukan dengan pendekatan yang mendalam terhadap substansi hukum.

a. Pengumpulan bahan hukum

Bahan hukum yang dikumpulkan dapat berupa peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan doktrin. Peraturan perundang-undangan yang relevan dapat berupa Undang-Undang Dasar 1945, 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 tentang Penjelasan Pengangkatan Pegawai non ASN di Lingkungan Pemerintahan Provinsi Jambi Tahun Anggaran 2025. Yurisprudensi yang relevan dapat berupa putusan Mahkamah Konstitusi, putusan Mahkamah Agung, dan putusan pengadilan lainnya. Doktrin yang relevan dapat berupa buku, artikel, dan tulisan ilmiah lainnya yang membahas tentang tenaga honorer.

b. Pemahaman bahan hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan perlu dipahami secara mendalam. Pemahaman terhadap bahan hukum dilakukan melalui kegiatan

⁵³ Nur Solikin, Op, Cit., hlm 130

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-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.

H. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian merupakan penelaahan terhadap hasil penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan kajian penelitian ini yang sekaligus dalam hal ini untuk menjelaskan perbedaan penelitian ini dengan penelitian

sebelumnya serta menjadikan penelitian sebelumnya sebagai resource dalam penelitian ini untuk melahirkan gagasan baru yang belum pernah diteliti sebelumnya.⁵⁴

Berdasarkan hasil penelusuran, penulis menemukan beberapa penelitian sebelumnya yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini, di antaranya adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1. Orisinalitas Penelitian

No	Nama penulis	Judul	Rumusan masalah	Hasil
1.	Baiq Dessy Azizah Destianikitha, Restu Agung Firdaus	Analisis Kebijakan Penghapusan Tenaga Honorer di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bangkalan ⁵⁵	1. Apa alasan utama di balik kebijakan penghapusan tenaga honorer di Kabupaten Bangkalan? 2. Mengapa banyak tenaga honorer tetap	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penghapusan tenaga honorer di Kabupaten Bangkalan disebabkan oleh rendahnya kesejahteraan

⁵⁴ Hashifah Wahid *Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Orang Tua Yang Menelantarkan Anaknya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak Di Kabupaten Bone*. Other Thesis, Iain Bone. 2022. hlm 1

⁵⁵ B. D. Destianikitha & R. A. Firdaus, "Analisis Kebijakan Penghapusan Tenaga Honorer di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bangkalan," *Syntax Idea*, vol. 7, no. 2, 2025, hlm. 294–301.

			bertahan meskipun mengalami ketidakjelasan regulasi dan rendahnya kesejahteraan?	akibat ketiadaan regulasi gaji yang jelas, tidak terkontrolnya rekrutmen yang tidak sesuai kebutuhan, serta adanya praktik KKN yang menghambat proses pemberhentian. Meskipun demikian, banyak tenaga honorer tetap bertahan karena kepuasan subjektif dan harapan pengangkatan menjadi Aparatur Sipil Negara. Diperlukan komitmen kuat dari
--	--	--	--	---

				pemerintah serta penerapan model kebijakan rasional komprehensif guna menciptakan tata kelola kepegawaian yang efisien dan efektif.
2.	Rahmi Erwin, Rina Rahma Ornella Angelia, Andi Desmon	Transformasi Manajamen ASN Pasca Ditetapkan Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara 56	Bagaimana implikasi perubahan UU No. 20 Tahun 2023 terhadap pengelolaan ASN, khususnya dalam konteks penghapusan tenaga honorer dan penerapan sistem merit dalam birokrasi	Reformasi birokrasi melalui perbaikan tata kelola Aparatur Sipil Negara harus terus dilanjutkan demi menciptakan aparatur negara yang profesional dan berorientasi pada pelayanan publik. Perubahan Undang-Undang Aparatur Sipil

⁵⁶ Erwin, R., Angelia, R. R. O., & Desmon, A., “Transformasi Manajamen ASN Pasca Ditetapkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara,” *Ensiklopedia of Journal* 6, no. 3 (2024). hlm. 200–204.

				Negara merupakan langkah penting untuk menjawab tantangan dalam pengelolaan Aparatur Sipil Negara, termasuk penataan tenaga honorer, peningkatan kesejahteraan, dan digitalisasi manajemen kepegawaian. Hukum sebagai alat perubahan sosial harus dijalankan secara adil, berdasarkan nilai-nilai Pancasila, dan tidak digunakan sebagai alat kekuasaan.
--	--	--	--	--

				Penghapusan tenaga honorer perlu dilakukan secara bijak dengan kerja sama semua pihak, agar dampak negatif bisa diminimalkan dan tujuan reformasi birokrasi dapat tercapai demi terwujudnya pemerintahan yang baik.
3.	Luhur Sekhuti	Penghapusan Tenaga Honorer dalam Perspektif Hukum sebagai Sarana Pembaharuan	(1) Bagaimana kebijakan pengangkatan tenaga honorer mendukung reformasi birokrasi? (2) Bagaimana peran hukum dalam mendukung penghapusan tenaga	Hukum memiliki peran penting sebagai instrumen dalam mendorong transformasi sosial yang positif menuju tercapainya tujuan pembangunan nasional. Dalam

		Sosial untuk Mewujudkan ASN Profesional. ⁵⁷	honorers sebagai upaya pembaharuan sosial?	konteks ini, pemerintah mengupayakan rekayasa sosial (social engineering) melalui penataan status kepegawaian Aparatur Sipil Negara demi menciptakan kepastian hukum dan efisiensi anggaran negara, mengingat perekrutan tenaga honorers yang tidak terkendali berisiko membebani keuangan negara akibat sistem penggajian yang
--	--	---	---	---

⁵⁷ Sekhuti, L., "Penghapusan Tenaga Honorers dalam Perspektif Hukum sebagai Sarana Pembaharuan Sosial untuk Mewujudkan ASN Profesional," *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi* 10, no. 2 (2022): 213–226.

				tidak transparan dan tidak akuntabel. Meski demikian, penggunaan hukum tidak boleh dijadikan alat untuk menekan masyarakat, melainkan harus berlandaskan nilai-nilai kemasyarakatan dan ideologi bangsa, khususnya prinsip kekeluargaan dalam Pancasila. Proses penghapusan tenaga honorer sebagai bagian dari reformasi birokrasi memerlukan
--	--	--	--	--

				keterlibatan aktif dari semua pemangku kepentingan. Kendati perubahan sosial kerap memicu resistensi atau dampak negatif, kolaborasi antara pemerintah pusat dan daerah menjadi kunci untuk mengurangi efek tersebut. Dalam situasi seperti ini, polemik soal siapa yang benar tidaklah produktif. Yang lebih dibutuhkan adalah kebijakan yang adil dan berorientasi pada
--	--	--	--	--

				pembentukan Aparatur Sipil Negara yang profesional demi tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik.
--	--	--	--	--

Berdasarkan hasil pengamatan, perbedaan antara penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilaksanakan oleh penulis terletak pada perbedaan peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan, rumusan masalah, metode yang diterapkan oleh peneliti, serta hasil yang diperoleh dari penelitian tersebut.

I. Sistematika Penulisan

Untuk memperjelas pembahasan dalam tesis ini, penulis menyajikan isi secara sistematis. Struktur penulisan tesis terdiri atas lima bab, sebagaimana diuraikan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, berisi pembahasan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konsep, landasan teori, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Umum, yang berisi tentang kebijakan pemerintah dan status tenaga honorer di Indonesia. Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai pengertian kebijakan pemerintah, definisi tenaga honorer, sejarah dan

perkembangan kebijakan pemerintah terhadap tenaga honorer, serta prinsip-prinsip hukum yang relevan dalam pengaturan status honorer..

BAB III Membahas mengenai bentuk dan isi kebijakan pemerintah terhadap tenaga honorer dalam peraturan perundang-undangan, analisis terhadap kebijakan status tenaga honorer, serta kesesuaiannya dengan asas-asas hukum seperti keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hukum.

BAB IV Membahas mengenai implementasi dan dampak kebijakan pemerintah terhadap status tenaga honorer berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, peran pemerintah daerah dan pusat memastikan adanya kepastian hukum bagi tenaga honorer, serta analisis terhadap solusi yuridis yang dapat ditempuh dalam penataan status kepegawaian tenaga honorer.

BAB V Penutup, yang berisi kesimpulan dan saran sebagai bagian akhir dari peneulisan.