

Isu Kebijakan Pengurangan Pegawai Honorer di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gianyar

Dewa Gede Candra Arimbawa¹, I Ketut Putra Erawan², Tedi Erviantono³

¹²³ Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana

ARTICLE INFO

Article history:

Received November, 2025

Revised November, 2025

Accepted November, 2025

Available November, 2025

dewacandra2020@gmail.com,

ketut.erawan@ipd.or.id,

erviantono2@unud.ac.id

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.
Copyright © 2023 by Author. Published by Cahaya Ilmu Bangsa Institute

ABSTRAK

Kebijakan penghapusan tenaga honorer yang dimandatkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 (UU ASN 2014) dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 (UU ASN 2023) menciptakan dilema administratif dan sosial yang signifikan. Di satu sisi, terdapat tujuan reformasi birokrasi untuk menciptakan aparatur yang profesional (PNS dan PPPK). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dua permasalahan krusial dalam konteks tersebut. Pertama, menganalisis kedudukan hukum opsi jalan tengah yang muncul pasca-kebijakan pengurangan tenaga honorer. Kedua, menganalisis bentuk perlindungan hukum bagi tenaga honorer menurut kerangka UU ASN 2014 yang menjadi akar permasalahan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi literatur, yang dalam konteks ilmu hukum diidentifikasi sebagai penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa opsi jalan tengah diidentifikasi sebagai skema Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu, yang dilembagakan melalui Keputusan Menteri PAN-RB Nomor 16 Tahun 2025. Kedudukan hukum

skema ini adalah sebagai *aturan kebijakan (beleid)* yang lahir dari diskresi pemerintah untuk mencegah pemutusan hubungan kerja (PHK) massal. Kedudukan ini bersifat pragmatis namun rapuh secara yuridis karena belum didasari oleh Peraturan Pemerintah (PP) yang definitif, serta berpotensi menciptakan dualisme baru dalam sistem ASN. Lebih lanjut, penelitian ini menemukan bahwa UU ASN 2014 secara yuridis-formal *tidak memberikan* perlindungan hukum (baik preventif maupun represif) secara langsung kepada individu yang berstatus tenaga honorer, karena UU tersebut secara eksplisit menghapus nomenklatur mereka dari sistem kepegawaian negara. Bentuk perlindungan hukum yang ada bersifat *tidak langsung*, yakni melalui paradoks perlindungan melalui eliminasi: sebuah jaminan untuk diikutsertakan dalam proses transformasi paksa untuk beralih status menjadi ASN (PPPK) yang diakui oleh undang-undang.

Kata Kunci: Tenaga Honorer; Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK); PPPK Paruh Waktu; Perlindungan Hukum; Undang-Undang ASN; Kabupaten Gianyar

ABSTRACT

The policy of eliminating honorary workers mandated by Law Number 5 of 2014 (the 2014 ASN Law) and Law Number 20 of 2023 (the 2023 ASN Law) creates significant administrative and social dilemmas. On the one hand, bureaucratic reform aims to create a professional apparatus (civil servants and PPPK). This study aims to analyze two crucial issues in this context. First, it analyzes the legal standing of the middle-ground option that emerged after the policy of reducing honorary workers. Second, it analyzes the form of legal protection for honorary workers under the framework of the 2014 ASN Law, which is the root of the problem. This study uses a qualitative method with a literature study approach, which in the legal context is identified as

*Corresponding author

E-mail addresses: dewacandra2020@gmail.com

normative legal research. The results show that the middle-ground option is identified as the Part-Time Government Employees with Work Agreements (PPPK) scheme, which was institutionalized through the Decree of the Minister of Administrative and Bureaucratic Reform Number 16 of 2025. The legal standing of this scheme is as follows: policy rules (policy) arising from government discretion to prevent mass layoffs. This position is pragmatic but legally fragile because it is not yet based on a definitive Government Regulation (PP), and has the potential to create a new dualism in the ASN system. Furthermore, this study found that the 2014 ASN Law, legally and formally not giving legal protection (both preventive and repressive) directly to individuals with honorary worker status, because the law explicitly removes their nomenclature from the state civil service system. The existing forms of legal protection are indirect, namely through the paradox of protection through elimination: a guarantee to be included in the forced transformation process to change status to ASN (PPPK) which is recognized by law.

Keywords: Honorary Workers; Government Employees with Work Agreements (PPPK); Part-Time PPPK; Legal Protection; ASN Law; Gianyar Regency

1. PENDAHULUAN

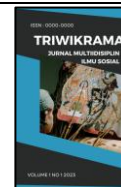
Fenomena ketergantungan instansi pemerintah terhadap tenaga kerja non-permanen merupakan isu global yang sering disebut sebagai birokrasi bayangan (*shadow bureaucracy*). Dalam konteks administrasi publik di Indonesia, fenomena ini mewujud dalam eksistensi masif tenaga honorer. Selama beberapa dekade, tenaga honorer telah menjadi komponen krusial dalam operasionalisasi pelayanan publik, mengisi kekosongan formasi yang tidak terisi oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) definitif. Ironisnya, kontribusi substansial mereka seringkali tidak diimbangi dengan status kepegawaian yang jelas atau perlindungan hukum yang memadai (Jamila, 2022)

Studi kasus di Kabupaten Gianyar, khususnya di lingkungan Sekretariat DPRD dan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) secara umum, mengkonfirmasi realitas ini. Ketergantungan Pemkab Gianyar terhadap tenaga honorer berada pada level yang sangat tinggi. Ketua Fraksi Indonesia Raya DPRD Gianyar, Ngakan Ketut Putra, pada tahun 2022 menyoroti bahwa tenaga honorer atau kontrak sangat vital untuk menutupi kekurangan ASN dan memastikan pelayanan publik tetap berjalan. Ia menegaskan bahwa kebijakan penghapusan harus mempertimbangkan sisi kemanusiaan, terutama bagi mereka yang telah mengabdikan lama dan menjadi tulang punggung keluarga (Warta Bali Online, 2022). Ketergantungan ini bukanlah klaim kualitatif semata. Data hasil pendataan non-ASN yang dirilis oleh Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Gianyar per Oktober 2022 mencatat jumlah pegawai non-ASN yang fantastis, yakni mencapai 6.239 orang (Pemerintah Kabupaten Gianyar, 2022). Angka ini terdiri dari 186 orang Tenaga Honorer Kategori II (THK-II) yang tersisa dan 6.053 orang Pegawai Non-ASN (Pemerintah Kabupaten Gianyar, 2022).

Permasalahan yuridis fundamental muncul ketika realitas *de facto* ini (ketergantungan pada 6.239 pegawai) dihadapkan pada norma *de jure* (kenyataan hukum). Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN 2014) menjadi titik balik yang menciptakan krisis hukum. Dalam rangka reformasi birokrasi dan profesionalisasi, UU ASN 2014 secara rigid dan limitatif mendefinisikan bahwa Pegawai ASN hanya terdiri dari dua status: Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) (Kompas, 2022)

Konsekuensi langsung dari legislasi ini adalah tereliminasi nomenklatur Tenaga Honorer dari sistem kepegawaian negara yang sah. Secara yuridis, status mereka menjadi *obscuur* (kabur) dan tidak diakui (Saputro & Effendi, 2020). Kebijakan ini dipertegas dengan terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK dan Surat Menteri PAN-RB yang menetapkan tenggat waktu penghapusan tenaga honorer paling lambat 28 November 2023 (Warta Bali Online, 2022). Kebijakan ini menempatkan pemerintah daerah, seperti Pemkab Gianyar, dalam posisi dilematis: di satu sisi harus mematuhi mandat undang-undang (penghapusan), di sisi lain menghadapi risiko kelumpuhan pelayanan publik dan gejolak sosial akibat pemberhentian ribuan tenaga kerja (Warta Bali Online, 2022).

Eskalasi masalah ini di tingkat nasional, di mana data KemenPAN-RB mencatat 2,3 juta tenaga non-ASN (Rakyat Cirebon, 2023), mendorong lahirnya respons legislatif baru. Undang-



Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN 2023) disahkan untuk menggantikan UU ASN 2014 (Dewan Perwakilan Rakyat RI, 2025). UU baru ini mengubah filosofi dari penghapusan menjadi penataan. Pasal 66 UU ASN 2023 memberikan mandat tegas bahwa *penataan* pegawai non-ASN (atau nama lainnya) wajib diselesaikan paling lambat pada Desember 2024 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024). Sejak UU ini berlaku, Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dilarang mengangkat tenaga honorer baru untuk mengisi jabatan ASN (Badan Kepegawaian Negara, 2024).

Meskipun demikian, implementasi penataan ini—yang pada praktiknya berarti transformasi status honorer menjadi PPPK—menemui hambatan serius di lapangan. Konteks Gianyar kembali menunjukkan kompleksitas masalah. Laporan media pada Maret 2025 (menggunakan data tahun 2025 sebagai referensi) mengungkap adanya kekecewaan besar di kalangan tenaga honorer Pemkab Gianyar. Pasalnya, proses pengangkatan PPPK yang mereka harapkan ditunda secara signifikan hingga Oktober 2026 (Detik Bali, 2025). Data dari DPRD Gianyar menyebutkan bahwa 7.005 calon PPPK (jumlah yang bahkan melebihi data non-ASN tahun 2022, mengindikasikan dinamika pendataan) terdampak langsung oleh penundaan ini. Penundaan ini tidak hanya berdampak pada aspek ekonomi, tetapi juga menimbulkan masalah psikologis serius bagi para calon ASN yang statusnya terkatung-katung (NUSABALI.com, 2025).

Di tengah ketidakpastian proses transformasi yang berlarut-larut (Saputro & Effendi, 2020) dan potensi gejolak sosial akibat PHK massal, Pemerintah Pusat di bawah instruksi Presiden Joko Widodo mencari solusi jalan tengah (Rakyat Cirebon, 2023). Opsi ini dirancang untuk mengakomodasi 2,3 juta tenaga non-ASN tanpa harus melakukan pemberhentian massal. Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini menjadi krusial untuk menganalisis dua aspek fundamental. Pertama, bagaimanakah kedudukan hukum dari opsi jalan tengah tersebut dalam sistem kepegawaian nasional pasca-UU ASN 2023? Kedua, untuk memahami akar masalah, bagaimanakah sebetulnya bentuk perlindungan hukum bagi tenaga honorer menurut UU ASN 2014 yang menjadi pemicu krisis ini?

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini difokuskan untuk menganalisis dan menjawab dua pertanyaan permasalahan berikut: Bagaimanakah kedudukan opsi jalan tengah setelah diberlakukannya pengurangan tenaga honorer? dan Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi Tenaga Honorer menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?

TINJAUAN PUSTAKA

Teori Perlindungan Hukum dalam Hukum Administrasi Negara (HAN)

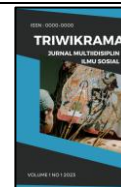
Perlindungan hukum merupakan konsep sentral dalam Hukum Administrasi Negara (HAN). Konsep ini merefleksikan fungsi hukum untuk memberikan pengayoman terhadap hak-hak asasi manusia yang dirugikan oleh pihak lain, termasuk oleh tindakan pemerintah (Sihombing, 2017). Dalam konteks HAN, perlindungan hukum adalah sarana bagi warga negara (subjek hukum) untuk melindungi kepentingannya dari tindakan (baik *rechtshandeling* maupun *feitelijke handeling*) badan atau pejabat tata usaha negara.

Literatur ilmu hukum secara konsisten membagi perlindungan hukum ke dalam dua bentuk utama, yakni perlindungan hukum preventif dan represif (Ikhsana & Kosariza, 2022).

- 1) **Perlindungan Hukum Preventif:** Perlindungan ini bersifat mencegah sebelum terjadi sengketa. Tujuannya adalah untuk mencegah badan atau pejabat administrasi negara mengambil keputusan yang merugikan warga negara. Wujud konkret dari perlindungan preventif adalah dilibatkannya warga negara dalam proses pengambilan keputusan

*Corresponding author

E-mail addresses: dewacandra2020@gmail.com



(partisipasi), dan pemberian kesempatan untuk mengajukan keberatan (*bezwaar*) atau pendapat sebelum sebuah keputusan administrasi (Surat Keputusan atau *Beschikking*) memperoleh bentuk yang definitif (Ikhsana & Kosariza, 2022). Perlindungan ini sangat penting dalam sistem di mana pemerintah memiliki kebebasan bertindak (*diskresi*), karena mendorong prinsip kehati-hatian (*zorgvuldigheidsbeginsel*) (Ikhsana & Kosariza, 2022).

- 2) Perlindungan Hukum Represif: Perlindungan ini bersifat menyelesaikan setelah terjadi sengketa. Fokusnya adalah pada penyelesaian sengketa yang telah timbul akibat tindakan administrasi negara. Sarana utamanya adalah melalui lembaga peradilan, yakni Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang berwenang menguji keabsahan (*rechtmatigheid*) keputusan pemerintah. Selain PTUN, perlindungan represif juga dapat berbentuk upaya administratif, seperti banding administratif kepada instansi atasan atau badan pertimbangan kepegawaian (Rahman, 2024).

Kerangka teori perlindungan hukum preventif dan represif ini akan digunakan sebagai instrumen analisis utama untuk menguji dan menjawab rumusan masalah kedua, yakni untuk membedah ketersediaan (atau ketiadaan) mekanisme perlindungan hukum bagi tenaga honorer dalam kerangka normatif UU ASN 2014.

Konsep Diskresi, *Freies Ermessen*, dan *Beleid*

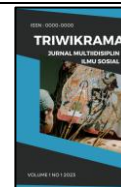
Dalam menjalankan fungsinya, administrasi negara tidak selamanya terikat secara kaku pada bunyi undang-undang (*wetmatigheid*). Terdapat situasi di mana undang-undang tidak mengatur (terjadi *vakum norma* atau kekosongan hukum), atau ketika penerapan undang-undang secara kaku justru akan bertentangan dengan kepentingan umum atau menimbulkan ketidakadilan sosial (*doelmatigheid*). Dalam situasi inilah konsep *freies ermessen* (kebebasan bertindak) atau diskresi menjadi relevan (Ikhsana & Kosariza, 2022).

Diskresi adalah kewenangan pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pertimbangan subjektifnya sendiri, namun tetap dalam batasan-batasan hukum (*policy*) dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Salah satu produk hukum yang lahir dari penggunaan diskresi ini adalah *aturan kebijakan* (*beleidsregel* atau *pseudo-wetgeving*), yang di Indonesia sering disebut sebagai *beleid*. *Beleid* bukanlah peraturan perundang-undangan (*wetgeving*) dalam arti formal, melainkan aturan yang ditetapkan oleh instansi pemerintah untuk melaksanakan kewenangannya dalam situasi konkret. Konsep diskresi dan *beleid* ini sangat relevan untuk menganalisis rumusan masalah pertama.

- 1) Problem: UU ASN 2014 dan UU ASN 2023 memerintahkan penghapusan/penataan tenaga non-ASN (Kompas, 2022).
- 2) Dampak Sosial: Penerapan mandat ini secara kaku akan menyebabkan PHK massal terhadap 2,3 juta tenaga non-ASN (Rakyat Cirebon, 2023), sebuah guncangan sosial-ekonomi dan politik yang masif.
- 3) Penggunaan Diskresi: Menghadapi benturan antara *wetmatigheid* (mandat UU) dan *doelmatigheid* (mencegah bencana sosial), Presiden memerintahkan KemenPAN-RB untuk mencari solusi jalan tengah (Rakyat Cirebon, 2023).
- 4) Hasil (*Beleid*): Opsi jalan tengah ini kemudian diwujudkan dalam bentuk Keputusan Menteri (Kepmen) PAN-RB Nomor 16 Tahun 2025, yang mengatur skema PPPK Paruh Waktu.
- 5) Kesimpulan Analitis: Dengan demikian, opsi jalan tengah (PPPK Paruh Waktu) dapat diidentifikasi sebagai produk *beleid* yang lahir dari penggunaan diskresi untuk menyeimbangkan mandat hukum dengan realitas sosial.

Evolusi Konsep Kepegawaian ASN (UU 5/2014 vs UU 20/2023)

Sistem kepegawaian Indonesia mengalami evolusi signifikan dalam satu dekade terakhir. UU ASN 2014 dirancang dengan semangat reformasi birokrasi, mengakhiri era dualisme PNS Pusat dan PNS Daerah (warisan UU 43/1999) dan memperkenalkan sistem merit. UU ini secara rigid



mendefinisikan ASN hanya terdiri atas PNS (status tetap) dan PPPK (status kontrak) (Kompas, 2022). Namun, UU ASN 2014 memiliki kelemahan fundamental: ia dirancang untuk profesionalisasi masa depan tetapi gagal menyediakan mekanisme transisi yang adil dan jelas bagi jutaan tenaga honorer yang *sudah ada (existing)* (Saputro & Effendi, 2020). Kegagalan transisi inilah yang menciptakan ketidakpastian hukum selama bertahun-tahun (Saputro & Effendi, 2020).

UU ASN 2023 hadir sebagai koreksi atas kegagalan tersebut. UU baru ini tidak lagi *menghapus* non-ASN secara pasif, tetapi secara *aktif* memerintahkan penataan (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024). Ini menandakan pergeseran filosofi hukum dari eliminasi status menjadi transformasi terkelola. Penataan ini pada dasarnya adalah jaminan bahwa tenaga non-ASN yang terdata di BKN tidak akan diberhentikan, melainkan akan dialihkan statusnya ke dalam skema PPPK.

Validitas pendekatan ini telah diuji dan dikonfirmasi oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam Putusan Nomor 119/PUU-XXII/2024, MK menolak permohonan uji materiil terhadap UU ASN 2023 yang diajukan oleh tenaga honorer. MK berpendapat bahwa kekhawatiran pemohon (akan diberhentikan pada Desember 2024) tidak beralasan. Pertimbangan hukum MK (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024). menyatakan bahwa skema *penataan* dalam UU ASN 2023, yang mencakup pengalihan ke PPPK, *sudah* mengakomodasi dan memberikan perlindungan serta kepastian hukum yang adil bagi hak-hak konstitusional pegawai honorer.

2. METODE

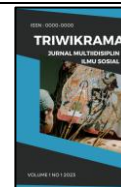
Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Sesuai dengan fokus kajiannya pada norma hukum dan implementasi kebijakan, jenis penelitian yang digunakan adalah studi literatur (*library research*). Dalam disiplin ilmu hukum, metode ini identik dengan penelitian hukum normatif, yang menjadikan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Penelitian ini mengkaji dan menganalisis berbagai produk hukum dan literatur yang relevan untuk menjawab permasalahan yang dirumuskan.

Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang diperoleh melalui studi dokumen. Data tersebut diklasifikasikan ke dalam dua kategori bahan hukum:

- 1) Bahan Hukum Primer: Merupakan bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi:
 - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
 - Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
 - Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Paruh Waktu.
 - Peraturan Pemerintah terkait sebelumnya, seperti PP No. 48 Tahun 2005 dan PP No. 56 Tahun 2012 (Saputro & Effendi, 2020).
- 2) Bahan Hukum Sekunder: Merupakan bahan yang memberikan penjelasan, interpretasi, dan konteks terhadap bahan hukum primer. Bahan ini meliputi:
 - Artikel dari jurnal ilmiah terpublikasi yang membahas status, kedudukan, dan perlindungan hukum tenaga honorer dan PPPK.



- Rilis berita dari media massa kredibel dan publikasi resmi dari situs pemerintah (KemenPAN-RB, BKN, Pemkab Gianyar, MK RI) yang memuat data faktual, implementasi kebijakan, dan respons pemangku kepentingan.

Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan menggunakan teknik studi dokumen (studi pustaka). Seluruh bahan hukum primer dan sekunder yang relevan dengan topik penelitian diidentifikasi, dikompilasi, dan diekstraksi informasinya secara sistematis.

Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode analisis konten yuridis (*juridical content analysis*). Norma-norma hukum yang terdapat dalam bahan hukum primer (khususnya UU ASN 2014 dan Kepmen 16/2025) diinterpretasi secara sistematis (penafsiran gramatikal dan sistematis) untuk memahami makna dan implikasi hukumnya. Data faktual dari bahan hukum sekunder (seperti data BKPSDM Gianyar dan laporan penundaan PPPK) disintesis untuk menguji dan menganalisis implementasi norma-norma tersebut dalam konteks studi kasus. Analisis dilakukan secara deskriptif-kualitatif untuk menjawab dua rumusan masalah yang telah ditetapkan, dengan mengintegrasikan temuan fakta dengan kerangka teori yang relevan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

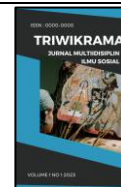
HASIL

Status Hukum Tenaga Honorer dalam UU No. 5 Tahun 2014

Temuan sentral dari analisis literatur normatif adalah bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 *tidak lagi* mencantumkan atau mengakui nomenklatur tenaga honorer dalam sistem kepegawaian negara (Saputro & Effendi, 2020). Pasal 6 UU ASN 2014 secara eksplisit dan limitatif menyatakan bahwa Pegawai ASN terdiri atas: a. PNS (Pegawai Negeri Sipil); dan b. PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) (Kompas, 2022). Tidak ada kategori ketiga atau kategori transisi yang disebut sebagai tenaga honorer. Akibat hukum langsung dari formulasi pasal ini adalah terciptanya ketidakpastian status yang ekstrim bagi jutaan tenaga honorer yang *existing* saat UU tersebut diundangkan (Saputro & Effendi, 2020). Secara yuridis, mereka berada dalam *kekosongan hukum* (*legal vacuum*); status mereka tidak lagi memiliki dasar hukum dalam undang-undang kepegawaian yang baru (Ikhsana & Kosariza, 2022).

Literatur analisis yuridis menyimpulkan bahwa pemberlakuan PPPK sebagai pengganti pegawai tidak tetap secara normatif mengharuskan pemerintah daerah menghapus keberadaan tenaga honorer (Ikhsana & Kosariza, 2022). Studi literatur terhadap dokumen dan rilis berita resmi mengungkap fakta-fakta implementasi kebijakan di Kabupaten Gianyar sebagai berikut:

- 1) Data Pendataan Non-ASN: Menindaklanjuti kebijakan penataan non-ASN dari pemerintah pusat (Surat MenPAN-RB No. B/1917/M.SM.01.00/2022), BKPSDM Kabupaten Gianyar merilis Pengumuman Hasil Pendataan Tenaga Non-ASN pada 3 Oktober 2022 (Pemerintah Kabupaten Gianyar, 2022). Ditemukan total 6.239 pegawai non-ASN di lingkungan Pemkab Gianyar. Rekapitulasi data tersebut terdiri dari 186 orang Tenaga Honorer Kategori II (THK-II) dan 6.053 orang Pegawai Non-ASN (Pemerintah Kabupaten Gianyar, 2022).
- 2) Respons Politik Lokal: Kebijakan penghapusan honorer dari pusat mendapat respons kritis dari DPRD Gianyar. Pada Juli 2022, DPRD menyoroti ketergantungan cukup tinggi Pemkab Gianyar pada tenaga honorer dan meminta agar kebijakan pusat disesuaikan dengan kondisi daerah, serta mempertimbangkan sisi kemanusiaan. DPRD menegaskan bahwa penghapusan



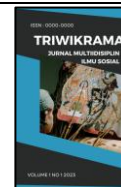
tidak boleh berkonotasi sebagai pemberhentian massal, karena akan menelantarkan banyak keluarga (Warta Bali Online, 2022).

- 3) Implementasi Kebijakan Lokal: Di tengah proses penataan, Pemkab Gianyar tercatat telah melakukan beberapa tindakan administratif. Pada Mei 2021 (data menunjukkan kebijakan ini diambil sebelum pendataan 2022, namun relevan dengan konteks), Pemkab Gianyar memberhentikan dengan hormat 21 orang tenaga Honor Daerah (Pemerintah Kabupaten Gianyar, 2011). Selain itu, pada November 2023, Pemkab Gianyar mewajibkan seluruh 10.996 pegawainya (terdiri dari PNS, PPPK, harian, dan tenaga harian lepas) untuk menandatangani pakta integritas netralitas Pemilu 2024, menunjukkan bahwa non-ASN masih diakui secara administratif-fungsional saat itu.
- 4) Hambatan Implementasi (Penundaan): Temuan paling krusial adalah adanya hambatan besar dalam proses transformasi (penataan) honorer menjadi PPPK. Laporan media per Maret 2025 menyebutkan bahwa 7.005 calon PPPK di Gianyar terdampak oleh kebijakan penundaan pelantikan oleh pemerintah pusat. Jadwal yang semula dijadwalkan pada 2024/2025 diundur menjadi Oktober 2026 (NUSABALI.com, 2025). Penundaan ini menimbulkan kekecewaan dan keresahan masif di kalangan tenaga honorer Gianyar yang telah lulus tes dan menunggu SK (Detik Bali, 2025).

Identifikasi dan Mekanisme Opsi Jalan Tengah

Menghadapi realitas 2,3 juta tenaga non-ASN secara nasional dan potensi PHK massal, Presiden Joko Widodo menginstruksikan jajarannya untuk mencari solusi jalan tengah. Studi literatur mengidentifikasi solusi ini sebagai skema PPPK Paruh Waktu (Dewan Perwakilan Rakyat RI, 2025).

- 1) Dasar Hukum: Opsi ini dilembagakan melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KepmenPAN-RB) Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Paruh Waktu (Wibawana, 2025).
- 2) Tujuan dan Jabatan: Diktum Kedua Kepmen 16/2025 menyatakan bahwa pengadaan PPPK Paruh Waktu bertujuan untuk penyelesaian penataan pegawai non-ASN dan memperjelas status mereka (Wibawana, 2025). Jabatan yang dapat diisi melalui skema ini mencakup guru, tenaga kependidikan, tenaga kesehatan, tenaga teknis, serta berbagai jabatan operasional layanan (Wibawana, 2025).
- 3) Mekanisme: Skema ini diperuntukkan bagi pegawai non-ASN yang telah terdaftar dalam *database* BKN dan telah mengikuti seleksi ASN (CPNS/PPPK) 2024 namun tidak mendapatkan formasi. Berbeda dengan PPPK Penuh Waktu, PPPK Paruh Waktu memiliki jam kerja yang fleksibel sesuai kebutuhan instansi (Radar Nganjuk, 2025).
- 4) Hak: Terkait penghasilan, Menpan RB menegaskan skema ini menjamin gaji tidak akan menurun. Gaji minimal ditetapkan tidak boleh lebih rendah dari Upah Minimum Provinsi (UMP) atau Kabupaten/Kota (UMK) (Radar Nganjuk, 2025).
- 5) Implementasi di Gianyar: Pemkab Gianyar, melalui Panitia Seleksi Daerah (Panselda), telah merespons kebijakan pusat ini dengan mengeluarkan Pengumuman Nomor 800/092/PANSELDA-GYR/2025 tentang Daftar Peserta Alokasi PPPK Paruh Waktu, yang menunjukkan dimulainya implementasi skema ini di tingkat lokal (Pemerintah Kabupaten Gianyar, 2025).



PEMBAHASAN

Kedudukan Opsi Jalan Tengah (PPPK Paruh Waktu)

Rumusan masalah pertama mempertanyakan kedudukan dari opsi jalan tengah. Opsi ini adalah skema PPPK Paruh Waktu. Kedudukannya dapat dianalisis dari dua perspektif: kedudukan sebagai produk kebijakan diskresioner dan kedudukan dalam sistem kepegawaian.

1) Kedudukan sebagai Produk Kebijakan (*Beleid*) yang Pragmatis

Opsi jalan tengah adalah respons kebijakan yang pragmatis terhadap situasi dilematis. Di satu sisi, UU ASN 2023 (Pasal 66) memberikan mandat *wetmatigheid* (kepatuhan hukum) untuk menyelesaikan penataan non-ASN pada Desember 2024. Di sisi lain, penerapan mandat ini secara kaku (PHK massal) akan bertentangan dengan prinsip *doelmatigheid* (kemanfaatan), karena berpotensi menciptakan bencana sosial-ekonomi bagi 2,3 juta non-ASN. Dalam konteks inilah, KemenPAN-RB menggunakan *freies ermessen* (diskresi) untuk menerbitkan KepmenPAN-RB No. 16 Tahun 2025. Berdasarkan teori HAN, sebuah Keputusan Menteri (Kepmen) yang bersifat mengatur (*regeling*) namun tidak didasarkan pada delegasi langsung dari UU atau PP, dikategorikan sebagai *aturan kebijakan (beleid)*.

2) Kedudukan yang Rapuh (*Vagueness of Law*)

Secara yuridis, kedudukan *beleid* (dalam bentuk Kepmen 16/2025) ini bersifat *rapuh*. Analisis kritis dari literatur menyoroti bahwa landasan hukum yang hanya berupa Kepmen menciptakan ketidakpastian hukum (*vagueness of law*). Dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, Kepmen memiliki kedudukan yang rendah dan secara substansial tidak boleh melampaui atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (UU dan PP).

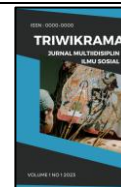
Hingga saat artikel ini disusun (berdasarkan data rilis Januari 2025), skema PPPK Paruh Waktu belum memiliki landasan hukum setingkat Peraturan Pemerintah (PP). Padahal, PP Manajemen ASN sebagai peraturan pelaksana turunan dari UU ASN 2023 adalah instrumen yang paling ditunggu untuk memperkuat landasan hukum pengelolaan kepegawaian. RPP Manajemen ASN ini diketahui masih dalam proses pembahasan dan harmonisasi

Kerapuhan hukum inilah yang diduga kuat menjadi salah satu penyebab utama kekacauan administratif di daerah, termasuk di Gianyar. Penundaan pelantikan 7.005 calon PPPK hingga Oktober 2026 (NUSABALI.com, 2025). kemungkinan besar merupakan dampak langsung dari ketidakpastian regulasi di tingkat pusat. Pemkab Gianyar dihadapkan pada kerumitan implementasi dan penganggaran skema baru (PPPK Paruh Waktu) yang payung hukum definitifnya (PP) belum juga disahkan.

3) Kedudukan dalam Sistem: Menciptakan Dualisme Baru

UU ASN 2014 dirancang untuk menyederhanakan sistem kepegawaian menjadi dua status (PNS dan PPPK) (Kompas, 2022). Ironisnya, opsi jalan tengah ini—meskipun secara nomenklatur disebut PPPK—menciptakan kategori *ketiga* dalam praktiknya: PPPK Penuh Waktu dan PPPK Paruh Waktu. Analisis literatur (Hamada, 2025) mengkritik keras hal ini. Kehadiran PPPK Paruh Waktu dianggap menciptakan dualisme dalam tubuh ASN yang baru, yang dinilai kontraproduktif terhadap semangat profesionalisme birokrasi. Skema ini dikhawatirkan akan menimbulkan kesenjangan psikologis, ketidakpuasan kerja, dan turunnya motivasi akibat perbedaan perlakuan yang tajam (dalam hal jam kerja, tunjangan, dan jaminan karier) antara pegawai penuh waktu dan paruh waktu yang bekerja di satu instansi (Hamada, 2025).

Lebih jauh, skema ini dituduh hanya sebagai rebranding dari status tenaga honorer sebelumnya, di mana status kontraktual dan ketidakpastian jaminan kesejahteraan jangka



panjang tetap ada, hanya saja kini dibungkus dengan nama ASN (Hamada, 2025). Dengan demikian, kedudukan opsi jalan tengah adalah sebagai solusi pragmatis jangka pendek yang mengorbankan idealisme reformasi birokrasi (sistem merit dan kesetaraan) demi stabilitas sosial dan politik.

Bentuk Perlindungan Hukum bagi Honorer dalam UU No. 5 Tahun 2014

Rumusan masalah kedua mempertanyakan bentuk perlindungan hukum bagi tenaga honorer menurut UU ASN 2014. Berdasarkan analisis terhadap norma UU ASN 2014 dan teori perlindungan hukum, argumen sentral yang diajukan adalah: UU No. 5 Tahun 2014 *tidak memberikan* perlindungan hukum *langsung* kepada individu yang berstatus tenaga honorer. Analisis ini didasarkan pada ketiadaan dua bentuk perlindungan hukum:

1) Ketidadaan Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan preventif memberikan hak kepada subjek hukum untuk mengajukan keberatan (*bezwaar*) atau pendapat sebelum keputusan administrasi (*beschikking*) merugikannya (Ikhsana & Kosariza, 2022). Namun, karena status tenaga honorer *tidak diakui* (dihapus) oleh UU ASN 2014, mereka tidak memiliki *legal standing* (kedudukan hukum) sebagai ASN untuk menggunakan mekanisme ini. Seorang tenaga honorer yang gajinya dibayar di bawah UMK, atau yang diputus hubungan kerjanya secara sepihak oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), tidak memiliki saluran hukum preventif yang diatur dalam UU ASN 2014. Hubungan hukum mereka dengan negara bersifat *obscuur* (kabur), tidak tunduk pada UU Ketenagakerjaan (karena bekerja di sektor publik) (Ikhsana & Kosariza, 2022), namun juga tidak diakui oleh UU ASN.

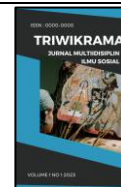
2) Ketidadaan Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan represif menyediakan sarana penyelesaian sengketa melalui peradilan (PTUN) atau banding administratif. UU ASN 2014 memang mengatur mekanisme penyelesaian sengketa kepegawaian, seperti melalui Badan Pertimbangan ASN. Akan tetapi, forum tersebut secara eksklusif hanya diperuntukkan bagi sengketa antara *Pegawai ASN* (PNS dan PPPK) dengan PPK. Tenaga honorer, yang *bukan* PNS dan *bukan* PPPK (Ikhsana & Kosariza, 2022), secara otomatis tereliminasi dari mekanisme perlindungan represif ini. Mereka tidak dapat menggugat status kepegawaian atau pemecatan mereka ke PTUN berdasarkan UU ASN 2014 karena mereka tidak memiliki Surat Keputusan (*Beschikking*) pengangkatan sebagai ASN yang dapat menjadi objek sengketa.

3) Paradoks Perlindungan: Perlindungan Melalui Eliminasi

Jika UU ASN 2014 tidak memberikan perlindungan hukum, lalu apa solusi yang ditawarkan? Di sinilah letak paradoks perlindungan melalui eliminasi. UU ASN 2014, beserta peraturan pelaksana sebelumnya (seperti PP No. 48 Tahun 2005 jo. PP No. 56 Tahun 2012) (Saputro & Effendi, 2020), tidak menawarkan perlindungan untuk *mempertahankan* status honorer. Sebaliknya, satu-satunya perlindungan yang ditawarkan adalah *strategi keluar* (*exit strategy*) dari status tersebut. Bentuk perlindungan hukum yang diberikan bukanlah perlindungan terhadap *status honorer* itu sendiri, melainkan perlindungan dengan cara *menghapuskan* status tersebut dan memaksa individu di dalamnya untuk *bertransformasi* ke salah satu status yang diakui secara hukum (PNS atau PPPK) (Ikhsana & Kosariza, 2022).

Kebijakan perlindungan melalui eliminasi ini kemudian diformalkan dan dipertegas dalam UU ASN 2023 melalui mandat penataan (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024). Penegasan ini dikuatkan oleh yudikatif. Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan 119/PUU-



XXII/2024 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024) menolak gugatan tenaga honorer. Pertimbangan MK secara implisit mendukung paradoks ini: MK menyatakan bahwa hak-hak konstitusional tenaga honorer (hak atas pekerjaan dan perlakuan yang adil, Pasal 28D UUD 1945) *telah diakomodir dan dilindungi* melalui skema *penataan* (transformasi menjadi PPPK) (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024).

Dengan demikian, negara (melalui legislasi dan yudikatif) secara eksplisit mendefinisikan perlindungan hukum bagi honorer *bukan* sebagai pemberian hak dalam status honorer mereka, melainkan sebagai *jaminan* untuk diikutsertakan dalam proses *transformasi* menjadi ASN. Perlindungan hukum yang sesungguhnya (jaminan gaji layak, jaminan sosial, dan lain-lain) baru aktif dan berlaku *setelah* mereka berhasil bertransformasi dan meninggalkan status honorer mereka. Bagi 7.005 honorer di Gianyar, penundaan transformasi mereka hingga 2026 (NUSABALI.com, 2025) berarti menunda perlindungan hukum yang sesungguhnya.

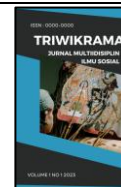
4. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

1. Kedudukan opsi jalan tengah setelah pengurangan tenaga honorer adalah skema PPPK Paruh Waktu. Secara yuridis, skema ini adalah aturan kebijakan (*beleid*) yang pragmatis dari pemerintah (KemenPAN-RB), yang dilembagakan melalui KepmenPAN-RB No. 16 Tahun 2025. Ini adalah produk diskresi untuk mencegah PHK massal 2,3 juta tenaga non-ASN, termasuk 6.239 di Gianyar. Namun, kedudukan hukumnya saat ini (per Januari 2025) masih rapuh karena belum didasari oleh Peraturan Pemerintah (RPP) Manajemen ASN yang definitif. Kerapuhan ini berimplikasi pada ketidakpastian implementasi di daerah (seperti penundaan di Gianyar) dan berpotensi menciptakan dualisme baru dalam sistem ASN yang kontraproduktif terhadap tujuan reformasi birokrasi.
2. Bentuk perlindungan hukum bagi Tenaga Honorer menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 secara yuridis-formal adalah nihil. UU tersebut secara sengaja *menghapus* nomenklatur tenaga honorer dari sistem kepegawaian negara. Akibatnya, UU ini tidak menyediakan mekanisme perlindungan hukum, baik yang bersifat preventif (hak keberatan) maupun represif (penyelesaian sengketa di PTUN/BKN), bagi individu yang masih menyangang status tersebut. Perlindungan hukum diwujudkan secara *tidak langsung* melalui kebijakan paradoks perlindungan melalui eliminasi: yakni sebuah jaminan (yang kemudian dipertegas dalam UU 20/2023 dan Putusan MK) untuk diikutsertakan dalam proses *transformasi paksa* dari status honorer yang tidak diakui, ke dalam status ASN (PNS atau PPPK) yang diakui dan dilindungi oleh undang-undang.

Saran

- a. Pemerintah (KemenPAN-RB, Kemenkeu, Kemendagri) bersama Presiden Republik Indonesia harus segera mengesahkan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Manajemen ASN turunan UU No. 20 Tahun 2023.
- b. DPRD Kabupaten Gianyar harus proaktif menjalankan fungsi pengawasan dan anggaran. DPRD perlu memastikan Pemkab Gianyar mengalokasikan anggaran yang memadai dalam APBD Perubahan atau APBD tahun berikutnya untuk membiayai pengangkatan PPPK (baik Penuh Waktu maupun Paruh Waktu), sehingga penundaan pelantikan 7.005 calon PPPK hingga 2026 dapat dievaluasi atau dipercepat.
- c. Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk menganalisis dampak jangka panjang dari *dualisme* sistem kepegawaian (PNS vs. PPPK Penuh Waktu vs. PPPK Paruh Waktu). Kajian masa depan harus berfokus pada bagaimana dualisme ini memengaruhi implementasi sistem merit, budaya



organisasi, kesenjangan pendapatan, dan kualitas pelayanan publik di era pasca-penghapusan total tenaga honorer.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Badan Kepegawaian Negara. (2024). *Bahas RPP turunan UU ASN terbaru, pemerintah dan DPR sepakat larang PPK instansi angkat tenaga honorer*. BKN.
<https://www.bkn.go.id/bahas-rpp-turunan-uu-asn-terbaru-pemerintah-dan-dpr-sepakat-larang-ppk-instansi-angkat-tenaga-honorer/>
- Detik Bali. (2025). *Honorer Pemkab Gianyar kecewa pengangkatan PPPK ditunda jadi 2026*. Detik. <https://www.detik.com/bali/berita/d-7816178/honorer-pemkab-gianyar-kecewa-pengangkatan-pppk-ditunda-jadi-2026>
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). (2025). *Info singkat Komisi II Januari II 2025*. Diambil dari Info Singkat Komisi II Januari II 2025 - DPR RI
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). (2025). *Info singkat Komisi II Januari II 2025*. Diambil dari Info Singkat Komisi II Januari II 2025 - DPR RI
- Hamada, N. (2025). Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Dalam Sistem Kepegawaian. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(5), 2571-2576.
- Ikhsana, K., & Kosariza, K. (2022). *Analisis yuridis tentang perlindungan hukum terhadap tenaga kerja honorer berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 2(1), 64-83.
<https://doi.org/10.22437/limbago.v2i1.17386>
- Jamila, J. (2022). *Dampak Pemberlakuan Undang Undang Nomor 05 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Terhadap Tenaga Pengajar di Kabupaten Pinrang (Perspektif Siyasah Dusturiyah)* (Doctoral dissertation, IAIN Parepare).
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2024). *Hak pegawai honorer tetap terakomodir dalam UU ASN*. MKRI.
- NUSABALI.com. (2025). *7.005 calon ASN di Gianyar terdampak*. Diambil dari 7.005 Calon ASN di Gianyar Terdampak - NUSABALI.com
- Pemerintah Kabupaten Gianyar. (2011). *Honorer diberhentikan dengan hormat*. Gianyar Kabupaten. <https://gianyarkab.go.id/informasi-publik/berita/honorer-diberhentikan-dengan-hormat>
- Pemerintah Kabupaten Gianyar. (2022). *Hasil pendataan tenaga non ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Gianyar tahun 2022*. Diambil dari:
<https://bkpsdm.gianyarkab.go.id/landing/berita/hasil-pendataan-tenaga-non-asn--di-lingkungan-pemerintah-kabupaten-gianyar-tahun-2022>
- Pemerintah Kabupaten Gianyar. (2025). *Pengumuman Nomor: 800/092/PANSELDA-GYR/2025 tentang Daftar Peserta Alokasi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Paruh Waktu di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Gianyar*. Diambil dari PENGUMUMAN NOMOR : 800/092 /PANSELDA-GYR/2025 TENTANG DAFTAR PESERTA ALOKASI PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA PARUH WAKTU DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN GIANYAR
- Radar Nganjuk. (2025). *Menpan RB umumkan skema PPPK paruh waktu 2025: gaji aman meski kerja fleksibel*. Radar Nganjuk.
<https://radarnganjuk.jawapos.com/berita/2176733757/menpan-rb-umumkan-skema-pppk-paruh-waktu-2025-gaji-aman-meski-kerja-fleksibel/>



- Rahman, L. A., Aprily, J. N., Fadhlurrahman, M. F., Nurul, N., Komalasari, R., & Putera, M. L. S. (2024). *Sistem pengawasan dan perlindungan hukum dalam tata kelola administrasi negara. Presidensial : Jurnal Hukum, Administrasi Negara, dan Kebijakan Publik*
- Rakyat Cirebon. (2023). *Solusi jalan tengah, tidak menghapuskan tenaga honorer, tapi opsi pengangkatan bebannya berat*. Rakyat Cirebon.
<https://rakyatcirebon.disway.id/read/652646/solusi-jalan-tengah-tidak-menghapuskan-tenaga-honorer-tapi-opsi-pengangkatan-bebannya-berat>
- Saputro, D. A., Sudarsono, S., & Effendi, L. (2020). *Kedudukan dan perlindungan hukum tenaga honorer setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014*. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. <https://media.neliti.com/media/publications/35424-ID-kedudukan-dan-perindungan-hukum-tenaga-honorer-setelah-berlakunya-undang-undang.pdf>
- Sihombing, A. N. (2017). *Perlindungan Hukum Terhadap Keselamatan dan Kesehatan Pekerja pada PT. PLN (Persero) Kitsumbagut* [Skripsi, Universitas Medan Area]. Repositori Universitas Medan Area.
https://repositori.uma.ac.id/bitstream/123456789/1816/5/138400101_file5.pdf
- Warta Bali Online. (2022, 12 Juli). *Penghapusan tenaga honorer, Ngakan Putra: Pertimbangkan sisi kemanusiaan!* Warta Bali Online.
<https://wartabalionline.com/2022/07/12/penghapusan-tenaga-honorer-ngakan-putra-pertimbangkan-sisi-kemanusiaan/>
- Wibawana, W. A. (2025). *Keputusan MenPAN-RB 16/2025 tentang PPPK paruh waktu: Isi dan link PDF*. detikNews. <https://news.detik.com/berita/d-7733096/keputusan-menpan-rb-16-2025-tentang-pppk-paruh-waktu-isi-dan-link-pdf/>