

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mencapai tujuan hukum membutuhkan keseimbangan antara tiga nilai dasar yakni, keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Gustav Radbruch menjelaskan bahwa dalam praktiknya, ketiga nilai ini sering kali berbenturan, sehingga diperlukan prioritas untuk menentukan nilai mana yang diutamakan. Dalam situasi benturan tersebut, Gustav Radbruch mengurutkan prioritasnya mulai dari keadilan hukum sebagai yang utama, diikuti oleh kemanfaatan, dan akhirnya kepastian hukum.² Di Kabupaten Ponorogo, masalah kepastian hukum bagi tenaga honorer yang berharap diangkat menjadi ASN sangat penting, karena masih banyak tenaga honorer yang sudah lama mengabdikan tetapi belum mendapatkan kepastian status. Kondisi ini memperlihatkan kebutuhan akan perlindungan hukum yang adil dan jelas bagi tenaga honorer, terutama setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Terdapat tantangan dalam implementasi kebijakan ini, terutama terkait dengan keterbatasan kuota pengangkatan yang tersedia. Banyak tenaga honorer, terutama yang sudah senior dan telah bekerja selama bertahun-tahun, berisiko tidak mendapatkan tempat dalam proses pengangkatan ini karena keterbatasan jumlah formasi ASN yang dibuka oleh pemerintah. Diperlukan kebijakan yang lebih adil dan inklusif untuk memastikan bahwa tenaga honorer senior yang telah

² Khusnul Ikhsana, "Analisis Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Honorer Berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara," *Journal of Constitutional Law* 2 (2022), hal. 70.

lama berkontribusi bagi pemerintahan tidak terabaikan dalam proses pengangkatan ini.

Berdasarkan pemberitaan dari BeritaJatim.com, BKPSDM Ponorogo telah mengajukan ratusan formasi PPPK kepada pemerintah pusat sebagai salah satu langkah memberikan peluang kepada tenaga honorer untuk mendapatkan status sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN).³ Langkah ini menjadi bagian dari upaya pemerintah daerah dalam merespons kebijakan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang memberikan ruang bagi pengangkatan tenaga honorer melalui mekanisme seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Implementasi kebijakan ini tidak terlepas dari berbagai kendala. Beberapa di antaranya adalah keterbatasan kuota yang disediakan pemerintah pusat, mekanisme seleksi yang dianggap kurang transparan, serta ketidakseimbangan antara jumlah tenaga honorer yang tersedia dengan kebutuhan formasi di setiap daerah.

Pasal 66 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 memberikan batas waktu hingga Desember 2024 bagi pemerintah untuk menyelesaikan proses penataan pegawai non-ASN, termasuk verifikasi, validasi, dan pengangkatan tenaga honorer.⁴ Langkah ini bertujuan memberikan kepastian hukum sekaligus mengakhiri ketidakjelasan status bagi tenaga honorer. Aturan tersebut juga diharapkan mampu memastikan tenaga honorer yang memenuhi kualifikasi

³ BeritaJatim.com, "Peluang Tenaga Honorer Jadi ASN, BKPSDM Ponorogo Usulkan Ratusan Formasi PPPK," diakses 8 Januari 2025, <https://beritajatim.com/peluang-tenaga-honorer-jadi-asn-bkpsdm-ponorogo-usulkan-ratusan-formasi-pppk>.

⁴ Undang-Undang Republik Indonesia 20 Tahun 2023 Aparatur Sipil Negara

mendapatkan perlindungan hukum yang layak dalam proses transisi menjadi ASN.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan hukum dan kepastian bagi tenaga honorer, terutama yang telah lama mengabdikan pada instansi pemerintah di Kabupaten Ponorogo. Perlindungan hukum ini mencakup jaminan bahwa setiap tenaga honorer yang memenuhi persyaratan akan dipertimbangkan untuk diangkat menjadi ASN melalui mekanisme yang adil dan transparan.

Prinsip dalam perekrutan Aparatur sipil Negara mencakup beberapa aspek penting yaitu netralitas (non-diskriminasi), objektivitas, akuntabilitas, keterbukaan dan imparisialitas.⁵ Prinsip netralitas menegaskan bahwa proses seleksi tidak memihak kelompok atau individu mana pun, sedangkan objektivitas menekankan bahwa semua keputusan harus didasarkan pada kelayakan dan kepantasan, bukan pilihan pribadi. Prinsip akuntabilitas mengharuskan setiap tahapan rekrutmen dipertanggungjawabkan, sedangkan keterbukaan memastikan bahwa informasi terkait proses seleksi, persyaratan dan hasil rekrutmen tersedia bagi masyarakat umum.

Proses rekrutmen ASN harus mematuhi norma dan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses ini dimulai dengan perencanaan, di mana pemerintah menentukan jumlah dan jenis ASN yang akan diangkat sesuai dengan prioritas dan kebutuhan lembaga. Setelah itu, pengumuman mengenai lowongan posisi dan

⁵ Pusat Pengkajian Dan Penelitian Kepegawaian BKN, Tanggapan Masyarakat Dan Pilihan Kebijakan, Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS”, Hal. 91-95

persyaratan pendaftaran disampaikan kepada publik, memberikan kesempatan bagi calon pelamar untuk mengajukan lamaran sesuai ketentuan. Seleksi penerimaan dilaksanakan melalui beberapa tahap, termasuk uji kompetensi yang bertujuan menilai kemampuan dasar serta kompetensi di bidang yang dibutuhkan. Setelah seluruh tahapan selesai, hasil seleksi diumumkan, menginformasikan peserta yang diterima sebagai ASN berdasarkan hasil evaluasi yang telah dilakukan.⁶

Berdasarkan latar belakang yang menjelaskan pentingnya kepastian hukum dalam melindungi tenaga honorer serta berbagai faktor yang mempengaruhi perlindungan hukum tersebut, peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai implementasi perlindungan hukum bagi tenaga honorer di Kabupaten Ponorogo. untuk memahami bagaimana undang-undang tersebut diterapkan dalam memberikan perlindungan hukum dan kepastian status bagi tenaga honorer di wilayah tersebut. Penelitian ini akan mengkaji **“KEPASTIAN HUKUM TERHADAP PERLINDUNGAN TENAGA HONORER DI KABUPATEN PONOROGO BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2023 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap tenaga honorer di Kabupaten Ponorogo?
2. Bagaimana upaya perlindungan yang diberikan kepada tenaga honorer di Kabupaten Ponorogo yang belum

⁶ ibid., hal.105

terakomodasi dalam formasi pengangkatan ASN tahun 2024?

3. Bagaimana tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap kebijakan perlindungan tenaga honorer berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN di Kabupaten Ponorogo?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap tenaga honorer di Kabupaten Ponorogo, khususnya terkait kebijakan pengangkatan sebagai ASN.
2. Mengidentifikasi bentuk perlindungan hukum yang diberikan kepada tenaga honorer di Kabupaten Ponorogo yang belum terakomodasi dalam formasi pengangkatan ASN tahun 2024, serta mengevaluasi efektivitas upaya tersebut dalam memberikan kepastian hukum bagi mereka
3. Untuk mengetahui dan menganalisis tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap kebijakan perlindungan tenaga honorer berdasarkan UU No. 20 Tahun 2023 di Kabupaten Ponorogo.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini yakni

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian hukum terkait kepastian hukum dan perlindungan tenaga honorer dalam sistem kepegawaian di Indonesia, khususnya dalam konteks Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN. Selain itu, penelitian ini dapat memperkaya literatur ilmiah terkait regulasi ASN serta menjadi dasar bagi kajian hukum dan kebijakan lebih

lanjut di bidang ketenagakerjaan pemerintahan. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu hukum ketatanegaraan Islam (Siyasah Dusturiyah) dalam menganalisis kebijakan perlindungan tenaga honorer, serta memberikan perspektif baru dalam pengembangan regulasi nasional berdasarkan prinsip-prinsip keadilan menurut hukum Islam.

2. Manfaat praktis

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini memberikan kesempatan bagi peneliti untuk memperdalam pemahaman terkait kebijakan hukum ketenagakerjaan, khususnya mengenai tenaga honorer dan ASN. Selain itu, peneliti dapat mengembangkan kemampuan analisis terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 di daerah tertentu, sehingga menambah pengalaman dalam melakukan penelitian ilmiah yang berbasis kebijakan hukum.

b. Bagi Masyarakat:

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang lebih jelas kepada masyarakat, khususnya tenaga honorer dan calon ASN, mengenai proses pengangkatan dan kepastian hukum yang mengatur status mereka. Hal ini juga dapat membantu meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai hak-hak tenaga honorer dalam pemerintahan.

c. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo:

Penelitian ini dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan yang lebih tepat terkait pengangkatan tenaga honorer menjadi

ASN. Dengan demikian, pemerintah dapat mengambil langkah-langkah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, memastikan transparansi dan keadilan dalam proses pengangkatan.

d. Bagi Peneliti Selanjutnya:

Penelitian ini dapat menjadi referensi bagi peneliti lainnya yang tertarik melakukan studi lebih lanjut tentang kebijakan ASN, tenaga honorer, atau kajian hukum terkait Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023. Dengan demikian, penelitian ini dapat membuka peluang untuk pengembangan kajian yang lebih mendalam pada bidang tersebut.

E. Penegasan Istilah

Untuk menghindari terjadinya kesalahpahaman dalam penafsiran, maka perlu diberikan penjelasan mengenai istilah-istilah yang digunakan dalam jenis penelitian ini, sebagai berikut:

1. Penegasan Konseptual

a. Kepastian Hukum

Kata “kepastian” secara umum berarti “ketentuan” atau “ketetapan.” Ketika digabungkan dengan kata “hukum” menjadi “kepastian hukum,” istilah ini mengacu pada sistem hukum di suatu negara yang memiliki kemampuan untuk menjamin hak dan kewajiban setiap warga negaranya.⁷ Kepastian hukum berarti bahwa aturan hukum yang berlaku jelas dan dapat diprediksi, sehingga memberikan rasa aman

⁷ I Nyoman Putu Budiarta, *Perlindungan Hukum Pekerja Outsourcing Ditinjau dari Prinsip Keadilan, Kepastian Hukum, dan Hak Asasi Manusia*, Disertasi, Universitas Brawijaya, 2013, hal. 75.

bagi masyarakat dalam menegakkan hak-hak mereka serta menjalankan kewajibannya.

b. Perlindungan Hukum

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah upaya yang dilakukan untuk melindungi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh pihak penguasa, terutama ketika tindakan tersebut tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.⁸ Tujuan dari perlindungan hukum ini adalah untuk menciptakan ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat, sehingga setiap individu dapat hidup dengan aman dan nyaman tanpa merasa terancam oleh tindakan yang melanggar hukum.

c. Tenaga Honorer

Pada pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi pegawai sipil menjelaskan bahwa tenaga honorer adalah individu yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain di lingkungan pemerintahan untuk menjalankan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah.⁹ Pekerjaan yang dilakukan oleh tenaga honorer biasanya terkait dengan layanan publik dan administrasi di sektor pemerintahan. Penghasilan yang diterima tenaga honorer dibebankan

⁸ Khusnul Ikhsana, "Analisis Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Honorer Berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara," *Journal of Constitutional Law* 2, no. 1 (2022), hal. 69.

⁹ PP NO. 48 TAHUN 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil

kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tergantung pada instansi yang mempekerjakannya. Meskipun mereka berperan penting dalam mendukung operasional instansi pemerintah, status tenaga honorer sering kali tidak setara dengan ASN dalam hal hak dan tunjangan.

d. Aparatur Sipil Negara (ASN)

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa Aparatur Sipil Negara atau yang disingkat menjadi ASN adalah pegawai yang bekerja pada instansi pemerintahan yang memiliki peran sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan masyarakat, dan perekat persatuan bangsa. Dalam Undang-undang ini ASN terbagi menjadi dua kategori yakni PNS atau Pegawai Negeri Sipil dan PPPK atau Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu dan diangkat secara tetap sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) oleh pejabat berwenang untuk menjalankan tugas pemerintahan. PNS bertanggung jawab melaksanakan kebijakan publik, memberikan pelayanan masyarakat, dan menjaga netralitas serta profesionalisme.¹⁰ Menurut Pasal 1 ayat (4) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka

¹⁰ Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 Tentang ASN

waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan.¹¹

2. Penegasan Operasional

Penelitian ini berfokus pada kepastian hukum yang memberikan jaminan perlindungan bagi tenaga honorer di Kabupaten Ponorogo yang akan diangkat menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN. Dalam hal ini, kepastian hukum merujuk pada kejelasan dan konsistensi aturan yang mengatur proses pengangkatan tenaga honorer menjadi ASN, terutama Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Perlindungan bagi tenaga honorer mencakup pengakuan atas hak-hak mereka serta penerapan prosedur rekrutmen yang adil, tanpa diskriminasi, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

F. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah, dan sistematika penulisan. Bagian ini memberikan pemahaman dasar mengenai konteks dan urgensi penelitian, dengan fokus khusus pada kepastian hukum terkait perlindungan tenaga honorer berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Ponorogo.

¹¹ Komang Indra Novita dan Cokorda Dalem Dahana, "Status Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Ditinjau dari Undang-Undang Aparatur Sipil Negara," *Jurnal Kertha Negara* 11, no. 2 (2023): 142.

Bab II Kajian Pustaka memaparkan teori-teori dan kerangka konseptual yang menjadi landasan penelitian, seperti teori kepastian hukum, teori perlindungan hukum, serta teori keadilan. Bagian ini juga mencakup hasil penelitian terdahulu yang relevan sebagai perbandingan, sehingga memperkuat landasan analisis dan pengembangan teori yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Selain itu, pembahasan mencakup analisis Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menjadi landasan hukum utama dalam penelitian ini.

Bab III Metode Penelitian menjelaskan metode penelitian yang diterapkan, yaitu jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan empiris. Bab ini meliputi jenis data, sumber data, teknik pengumpulan data (seperti wawancara mendalam dan observasi), serta metode analisis data yang terdiri dari kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Bagian ini disusun untuk memastikan keabsahan dan ketelitian dalam proses pengumpulan dan pengolahan data, yang sangat penting dalam menjamin kualitas hasil penelitian.

Bab IV Hasil Penelitian menyajikan data dan temuan yang diperoleh melalui proses pengumpulan data, termasuk wawancara, observasi, dan dokumentasi. Data disusun secara deskriptif dan disesuaikan dengan fokus penelitian. Temuan ini didapat dari berbagai informan, seperti tenaga honorer, BKD, dan akademisi, yang memberikan gambaran situasi tenaga honorer terkait implementasi UU No. 20 Tahun 2023 di Kabupaten Ponorogo.

Bab V Pembahasan berisi analisis mendalam atas hasil penelitian yang telah dikumpulkan, dengan menghubungkannya pada teori keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan tenaga kerja. Pembahasan ini berfokus pada

bagaimana Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 diimplementasikan dalam konteks perlindungan tenaga honorer di Kabupaten Ponorogo. Bagian ini mencakup penerapan asas keadilan, kendala yang dihadapi, serta dampak kebijakan bagi tenaga honorer.

Bab VI Penutup menyajikan simpulan dan saran berdasarkan hasil penelitian. Simpulan merangkum jawaban atas rumusan masalah yang diajukan dan memberikan gambaran umum mengenai kepastian hukum terhadap perlindungan tenaga honorer di Kabupaten Ponorogo berdasarkan UU No. 20 Tahun 2023. Saran ditujukan kepada pemangku kepentingan terkait, seperti pemerintah daerah dan tenaga honorer, serta peneliti lain yang ingin melanjutkan atau mengembangkan penelitian ini. Saran ini diharapkan dapat berfungsi sebagai masukan bagi pengembangan kebijakan yang lebih adil dan tepat dalam melindungi tenaga honorer