

# **SKRIPSI**

## **PELAKSANAAN PENERIMAAN TENAGA HONORER MENJADI APARATUR SIPIL NEGARA PADA PEMERINTAH KOTA MAKASSAR**

disusun dan diajukan oleh

**SRI ASTUTI  
B021181011**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**HALAMAN JUDUL**

**PELAKSANAAN PENERIMAAN TENAGA HONORER  
MENJADI APARATUR SIPIL NEGARA  
PADA PEMERINTAH KOTA MAKASSAR**

disusun dan diajukan oleh

**SRI ASTUTI  
B021181011**

**SKRIPSI**

Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada  
Program Studi Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

**PRODI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

## PENGESAHAN SKRIPSI

### PELAKSANAAN PENERIMAAN TENAGA HONORER MENJADI APARATUR SIPIL NEGARA PADA PEMERINTAH KOTA MAKASSAR

disusun dan diajukan oleh:

**SRI ASTUTI**  
**B021181011**

Telah dipertahankam di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada hari Kamis tanggal 9 Maret 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



**Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si**  
NIP. 19640824 199103 2 002



**Arini Nur Annisa, S.H., M.H**  
NIP. 19920614 201903 2 036

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara,



**Dr. Hijran Adhyanti Mirzaná S.H., M.H.**  
NIP. 19790326 200812 2 002

## **PERSETUJUAN PEMBIMBING**

Diterangkan bahwa skripsi dari mahasiswa:

Nama : SRI ASTUTI  
Nomor Induk Mahasiswa : B021181011  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul : Pelaksanaan Penerimaan Tenaga Honorer  
Menjadi Aparatur Sipil Negara pada Pemerintah  
Kota Makassar

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi di Fakultas  
Hukum Universitas Hasanuddin

Makassar, Maret 2023

**Pembimbing Utama**



**Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.**  
NIP.196408241991032002

**Pembimbing Pendamping**



**Arini Nur Annisa, S.H., M.H.**  
NIP.199206142019032036



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : SRI ASTUTI  
N I M : B021181011  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Pelaksanaan Penerimaan Tenaga Honorer Menjadi Aparatur Sipil  
Negara Pada Pemerintah Kota Makassar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Maret 2023



## PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Sri Astuti

NIM : B021181011

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulis saya yang berjudul **“Pelaksanaan Penerimaan Tenaga Honorer Menjadi Aparatur Sipil Negara Pada Pemerintah Kota Makassar”** adalah karya tulis saya sendiri dan bukan merupakan duplikasi karya tulis orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa skripsi ini hasil karya tulis orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 9 Maret 2023

Yang membuat Pernyataan,



Sri Astuti

## **ABSTRAK**

**SRI ASTUTI (B021181011) “PELAKSANAAN PENERIMAAN TENAGA HONORER MENJADI APARATUR SIPIL NEGARA PADA PEMERINTAH KOTA MAKASSAR** (Dibimbing oleh Ibu Marwati Riza selaku pembimbing I dan Ibu Arini Nur Annisa selaku pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dua hal. Pertama untuk mengetahui mekanisme penerimaan tenaga honorer menjadi Aparatur Sipil Negara pada Pemerintah Kota Makassar. Kedua untuk menganalisis akibat hukum yang timbul pada tenaga honorer menjadi Aparatur Sipil Negara yang tidak sesuai dengan mekanisme penerimaan ASN.

Penelitian ini dilakukan di Badan Kepegawaian dan Pengelolaan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Daerah Kota Makassar. Jenis sumber data pada penelitian ini yaitu sumber data primer dan sekunder dengan Teknik pengumpulan data berupa penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Mekanisme penerimaan tenaga Honorer dalam hal ini Tenaga Laskar Pelayanan Publik menjadi Calon Aparatur Sipil Negara pada Pemerintah Kota Makassar didasarkan pada Peraturan Walikota Makassar Nomor 62 Tahun 2021 dan juga diangkat berdasarkan Surat Keputusan Sekda Makassar, sedangkan pengangkatan tenaga honorer menjadi CASN didasarkan pada Pemenpan-RB No.28 Tahun 2021 yang mekanismenya diatur dalam PP No.49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK. (2) Pengangkatan tenaga Laskar Pelayanan Publik Berintegritas berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 62 Tahun 2021 sangat bertentangan dengan ketentuan yang diatur pada PP No.49 Tahun 2018 dan sangat disayangkan karena mengakibatkan pembengkakan pegawai dan tidak mengfisienkan budaya kerja pada Pemerintah Kota Makassar.

**Kata Kunci** : Aparatur Sipil Negara, Penerimaan Tenaga Honorer

## ABSTRACT

**SRI ASTUTI (B021181011) “Implementation Of Acceptance Of Honorary Employment Become Civil Apparatus At Makassar City Government” (Supervised by Mrs. Marwati Riza as supervisor I and Mrs. Arini Nur Annisa as supervisor II).**

*This study aims to find out two things. The first is to find out the mechanism for hiring honorary workers to become State Civil Servants in the Makassar City Government. Second, to analyze the legal consequences that arise for honorary workers becoming state civil servants who are not in accordance with the ASN acceptance mechanism.*

*This research was conducted at the Makassar City Regional Personnel and Human Resources Management Agency (BKPSDM). The types of data sources in this study are primary and secondary data sources with data collection techniques in the form of field research and library research then analyzed descriptively qualitatively.*

*The results of the study show that: (1) The mechanism for hiring honorary staff, in this case Public Service Warriors, to become Candidates for State Civil Apparatus in the Makassar City Government is based on Makassar Mayor Regulation Number 62 of 2021 and is also appointed based on the Makassar Secretary's Decree, while the appointment of honorary staff becoming a CASN is based on Pemmenpan-RB No. 28 of 2021 whose procurement mechanism is regulated in PP No. 49 of 2018 concerning PPPK Management. (2) ) The appointment of Laskar Public Service personnel with integrity based on Mayor Regulation Number 62 of 2021 is very contrary to the provisions stipulated in PP No.49 of 2018 and is very unfortunate because it results in staff swelling and does not make work culture efficient in the Makassar City Government.*

**Keywords:** *State Civil Apparatus, Acceptance of Honorary Staff*



## KATA PENGANTAR



*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

*Alhamdulillah* puji syukur atas kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya serta ilmu yang bermanfaat, sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul **“PELAKSANAAN PENERIMAAN TENAGA HONORER MENJADI APARATUR SIPIL NEGARA PADA PEMERINTAH KOTA MAKASSAR”** sebagai syarat untuk menyelesaikan program sarjana strata satu Program Studi Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Tak lupa pula shalawat serta salam kepada Nabi Muhammad SAW, keluarga, dan para sahabat. Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang sifatnya membangun sangat Penulis harapkan untuk perbaikan dalam menyusun karya tulis yang lebih baik di masa depan.

Pada kesempatan ini, Penulis mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada kedua orang tua penulis Ayahanda **Jumaing**, terima kasih sudah mendidik saya sampai bisa menjadi seperti saat ini serta semoga bapak senantiasa diberi umur panjang dan kelimpahan kesehatan, serta kekuatan agar bisa melihat saya dan adek sukses kelak. Dan untuk Almarhumah Ibunda **Syamsiah**, semoga Mama tenang dialam sana dan ditempatkan di tempat terindah-

Nya. Terima kasih pula saya haturkan yang sebesar-besarnya kepada **Tante Tini dan Tante Eda** yang telah menjadi sosok Ibu bagi penulis sejak ditinggalkan oleh Ibunda tercinta. Tak ada kata yang dapat mewakili rasa terima kasih penulis untuk segala yang telah diberikan oleh Tante Tini dan Tante Eda.

Ucapan terima kasih juga kepada Ibu **Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.** selaku Pembimbing Utama dan Ibu **Arini Annisa, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pendamping atas waktu, petunjuk, dan arahan yang diberikan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat Penulis selesaikan. Terima kasih juga kepada Bapak **Dr. Romi Librayanto, S.H. M.H.** selaku Penilai I dan Ibu **Ariani Arifin S.H., M.H.** selaku Penilai II atas segala saran dan masukan dalam penulisan skripsi ini.

Pada kesempatan ini juga, dari lubuk hati yang paling dalam Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Bapak **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staff dan jajarannya.
2. Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.AP.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak **Dr. Maskun, S.H., LL.M.** selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ibu **Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A.** selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni, serta Ibu **Dr. Ratnawati, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi.

3. Ibu **Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana S.H., M.H.** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan banyak bantuan dan ilmu pengetahuan kepada Penulis.
4. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala ilmu pengetahuan yang telah diberikan kepada Penulis.
5. Seluruh staff akademik, kemahasiswaan, dan perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantuannya yang telah diberikan kepada Penulis.
6. Kepada Kepala Badan Kepegawaian Dan Pengelolaan Sumber Daya Manusia Daerah Kota Makassar dan seluruh jajarannya yang telah menerima dan membantu Penulis dalam proses penelitian ini.
7. Terima kasih kepada seluruh keluarga besar saya, terutama pada adik penulis Nunung Setianingsih, Sepupu Penulis yaitu Icha, Kakak Ika, Asmi, Nanda, Naufal, Fayyad serta Om Ride dan Tante Jumi yang selama ini selalu mendukung Penulis untuk menyelesaikan studinya.
8. Terima kasih kepada seluruh keluarga besar dari bapak dan mama yang dapat penulis sebutkan satu per satu.
9. Terima kasih kepada Randi Rosmansyah, S.T untuk.....
10. Terima kasih kepada Gita Yudita Rusman dan Reski Ukhti Muslimah yang selalu siap dan selalu ada menemani penulis dari awal perkuliahan hingga masa penyelesaian studi penulis.

11. Kepada teman-teman Atlet Rebahan, Nurul Jasmin, S.H. dan Abd. Rasyid, S.Pt yang juga telah menjadi 24/7 penulis pada masanya meskipun sekarang sudah memiliki kehidupan yang baru.
12. Terima Kasih yang sebesar-besarnya kepada Kakanda Ahmad Ishak, S.H.,M.H., Abdullah Fatih, S.H., dan Ilham Taufik Ramli, S.H.,M.H. yang selalu membantu penulis mulai dari awal memulai penyusunan proposal hingga skripsi ini jadi.
13. Kepada teman-teman seprodi HAN 18 (HANDAL) yang menjadi teman belajar dan berbagi kisah.
14. Kepada teman-teman Demis Tenggara yang telah berjuang bersama-sama selama 1 periode kepengurusan.
15. Kepada Keluarga Besar FORMAHAN FH-UH yang telah menjadi tempat belajar saya sebagai mahasiswa yang sadar akan pentingnya berorganisasi.
16. Kepada Keluarga Besar Ikatan Keluarga Mahasiswa Sinjai, yang telah menjadi rumah kedua bagi penulis untuk pulang. Banyak pelajaran yang didapatkan penulis melalui lembaga ini bersama dengan senior dan teman-teman didalamnya.
17. Kepada Keluarga Besar UKM SENI TARI UNHAS khususnya pada periode Kepengurusan
18. Kepada Keluarga Besar KKN Tamalanrea 18 Unhas, terkhusus pada Devi, Ila dan juga Risma yang telah banyak berkontribusi pada masa KKN Penulis.

19. Kepada Kabinet Transformatif Badan Eksekutif Mahasiswa Periode 2022 yang telah memberi kesempatan dan kepercayaan pada penulis untuk mengemban amanah selama satu tahun periode kepengurusan.
20. Teman-teman Garuda Didadaku yang selama ini telah menampung segala keluh kesah penulis dan tetap mendukung penulis dalam masa apapun. (Yuli, Kiki, Anggi, Nisa, Rara, Husnul, Umi, Izza, Faidah, dan lin)
21. Terkhusus juga pada saudara tak sedarah penulis, Kak Mila dan Kak Leli yang juga selalu *mensupport* penulis dan mau berbagi suka dan dukanya kepada penulis
22. Serta terima kasih kepada semua yang telah membantu dan memberikan masukan serta arahnya dalam pembuatan skripsi ini.

Demikian atas segalanya yang telah diberikan kepada Penulis, semoga Allah SWT senantiasa membalas dengan membalasnya dengan kebaikan.

Makassar, Maret 2023

Penulis,

Sri Astuti

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	ii
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	iii
<b>SURAT KETERANGAN</b> .....	iv
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	v
<b>ABSTRAK</b> .....	vi
<b>ABSTRACT</b> .....	vii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	viii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Kegunaan Penelitian .....	12
E. Keaslian Penelitian.....	13
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	16
A. Aparatur Sipil Negara.....	16
1. Pengertian Aparatur Sipil Negara .....	16
2. Hak dan Kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara.....	21
3. Kedudukan ASN .....	22
4. Manajemen Aparatur Sipil Negara .....	24
5. Dasar Hukum Aparatur Sipil Negara .....	26
B. Pegawai Pemerintah dengan Kontrak Kerja (PPPK).....	29
1. Pengertian PPPK.....	29
2. Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja .....	31
3. Mekanisme Pengadaan PPPK.....	33
C. Tenaga Honorer .....	34

1. Pengertian .....	34
2. Kedudukan Tenaga Honorer .....	36
3. Regulasi Penghapusan dan Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CASN.....	37
D. Mekanisme Rekrutmen Tenaga Honorer menjadi Calon Aparatur Sipil Negara .....	44
1. Perencanaan .....	45
2. Penetapan Nama yang Akan Diangkat .....	46
3. Penetapan Nomor Induk Pegawai (NIP) .....	46
4. Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CASN .....	47
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>48</b>
A. Tipe Penelitian .....	48
B. Lokasi Penelitian .....	48
C. Jenis dan Sumber Data.....	49
D. Populasi dan Sampel .....	49
E. Teknik Pengumpulan Data.....	50
F. Analisis Data .....	50
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>51</b>
A. Mekanisme Penerimaan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Pada Pemerintah Kota Makassar .....	51
B. Akibat Hukum Pada Penerimaan Tenaga Honorer Menjadi Aparatur Sipil Negara Yang Tidak Sesuai Dengan Mekanisme Penerimaan ASN.....	64
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>71</b>
A. Kesimpulan.....	71
B. Saran.....	72
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>73</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Berdasarkan Pembukaan Undang – Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke-IV telah dengan jelas diamanatkan bahwa tujuan nasional bangsa Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial<sup>1</sup>. Matlamat sistem hukum Indonesia pada dasarnya adalah untuk mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran masyarakat, sehingga pemerintah berupaya dalam pembangunan nasional di bidang kesejahteraan rakyat dan mewujudkannya dengan lebih meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) di Indonesia.

Sejalan dengan tujuan nasional bangsa Indonesia tadi maka hak dan kewajiban tiap – tiap warga Negara Indonesia diatur dan diakui oleh Negara, diantara hak yang dimiliki warga Negara adalah pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia (HAM) yang diantaranya adalah hak dalam mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara

---

<sup>1</sup> Undang – undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Alinea VI



Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan bahwa tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Kemudian Pasal 28 A berbunyi bahwa setiap orang berhak untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya

Makna tentang pekerjaan dan penghidupan yang layak adalah sangat penting sehingga setiap orang membutuhkan pekerjaan. Sehubungan dengan hal diatas, Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dalam penjelasannya bahwa guna mencapai tujuan nasional berdasarkan alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 sebagaimana dijelaskan pada paragraf pertama, Aparatur Sipil Negara yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan fungsi sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Demi tercapainya tujuan nasional tersebut maka negara sangat memerlukan sarana dan prasarana yang mendukung berupa sumber daya manusia dalam hal ini ASN maupun sarana berbentuk benda karena negara tidak dapat melakukannya sendiri.<sup>2</sup>

Pekerjaan dalam arti luas dapat diartikan sebagai suatu perkara yang dilakukan dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan/ekonomi seseorang. Maka dalam hal ini, pekerjaan sedemikian pentingnya bagi

---

<sup>2</sup> Muchsan, 1982, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara, Jakarta, hlm.3

kehidupan bangsa dan bahkan dianggap sebagai salah satu faktor yang menentukan mati-hidupnya suatu bangsa itu sendiri.<sup>3</sup>

Besarnya animo masyarakat untuk bekerja sebagai tenaga honorer tidak terlepas dari pola pikir yang menjadikan tenaga honorer sebagai daftar tunggu untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hal ini disebabkan karena PNS dianggap memiliki jaminan hidup dan keamanan. Dengan pekerjaan ringan dan mendapatkan gaji tiap bulan serta tunjangan pensiun memberikan rasa aman bagi PNS. Sementara para pekerja yang statusnya sebagai tenaga honorer ini tidak memiliki standar pengupahan yang jelas dan juga pada Undang – Undang Aparatur Sipil Negara memang tidak secara eksplisit menyebutkan bahwa gaji tenaga honorer harus sesuai dengan upah minimum. Oleh karena itu gaji honorer di berikan tidak lebih rendah dari upah minimum.

Tenaga honorer merupakan Pegawai Tidak Tetap yang diangkat dalam waktu tertentu dan bekerja pada pemerintah, namun berkedudukan bukan sebagai pegawai negeri sipil. Penerimaan tenaga honorer merupakan salah satu bentuk antisipasi pemerintah terhadap banyaknya kebutuhan pegawai namun dibatasi oleh jumlah PNS yang ada guna melaksanakan tugas umum pemerintahan.

Aparatur Sipil Negara (atau selanjutnya disebut ASN) atau dalam hal ini pegawai diatur dalam ketentuan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pengertian Aparatur Sipil Negara itu

---

<sup>3</sup> Undang – Undang Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan – Ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja, Penjelasan Umum

sendiri disebutkan pada pasal 1 ayat (1) Undang – Undang No.5 Tahun 2014 tentang ASN yang didefinisikan sebagai berikut:

“Aparatur sipil negara atau biasa disingkat dengan ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja.”

Pengertian ASN lebih lanjut di jelaskan pada pasal 2 ayat (2) bahwa:

“ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”

ASN terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja diatur dalam UU ASN. PPPK diangkat dan dipekerjakan dengan perjanjian kerja dengan jangka waktu tertentu yang ditetapkan. Merujuk pada pengertian tersebut maka PPPK merupakan pegawai pemerintah yang bekerja dengan perjanjian kontrak dan mengacu kepada UU Ketenagakerjaan. PPPK juga merupakan pegawai yang diangkat oleh instansi pemerintah, baik dari pemerintah daerah maupun pusat, yang mana PPPK ini dikontrak minimal selama setahun dan dapat diperpanjang paling lama hingga 30 tahun tergantung situasi dan kondisi.<sup>4</sup>

Walaupun PNS dan PPPK dianggap sama dengan status Aparatur Sipil Negara, akan tetapi keduanya memiliki perbedaan. Dalam Pasal 1 angka (3) UU No. 5 Tahun 2014 dengan jelas disebutkan bahwa pegawai negeri sipil adalah warga Indonesia yang memenuhi syarat tertentu,

---

<sup>4</sup> <https://www.suara.com/news/2021/01/06/170329/perbedaan-pppk-honorar-dan-pns?page=1> diakses pada 22 Agustus 2022 pukul 21.53 WITA

kemudian diangkat sebagai Pegawai ASN tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sedangkan PPPK sendiri diangkat dan dipekerjakan berdasarkan perjanjian kerja dan dikontrak berdasarkan aturan yang berlaku.

Dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, membuat kedudukan tenaga honorer ini menjadi hilang. Jika sebelumnya ada ketentuan peraturan untuk mengangkat tenaga honorer yang dapat dijadikan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil, maka dalam ketentuan peraturan yang baru kedudukan tenaga honorer menjadi hilang dan digantikan dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.<sup>5</sup>

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 terakhir kali diperbarui dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012, tenaga honorer adalah mereka yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian ataupun pejabat lainnya di dalam pemerintahan agar bisa melakukan tugas tertentu di dalam instansi pemerintahan. Namun perlu dikonkritkan bahwa tenaga honorer dan PPPK ini berbeda. Tenaga honorer ini didefinisikan sebagai tenaga kerja yang diangkat berdasarkan kebutuhan suatu instansi atau dengan kata lain bersifat opsional adanya, mereka bekerja berdasarkan kompetensinya dan diangkat oleh pejabat yang berwenang di suatu instansi. Sedangkan PPPK adalah aparatur negara yang sah dan mempunyai tugas serta tanggung jawab agar bisa memberikan pelayanan publik dengan baik. Dalam ruang lingkup

---

<sup>5</sup> Suraya Hanifa, 2019, Kedudukan Dan Perlindungan Hukum Terhadap Status Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Hal. 58

pemerintahan, tenaga honorer ini memiliki perjanjian kerja dan akan bekerja sesuai dengan surat keputusan dari pejabat tata usaha negara<sup>6</sup>.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa perbedaan mendasar antara tenaga honorer dengan PPPK adalah pada jangka waktu perjanjian kerjanya serta untuk instansi pemerintah daerah, tenaga honorer bisa saja direkrut tanpa seizin pemerintah pusat, sedangkan PPPK direkrut melalui mekanisme terstruktur sesuai regulasi.<sup>7</sup> Atau dalam hal ini mekanisme pengangkatannya dilakukan secara terpusat.

Pengangkatan tenaga honorer untuk menjadi CPNS telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Namun perekrutan tenaga honorer ini tidak diatur di dalam Undang-Undang ASN, sehingga prosesnya seringkali tidak akuntabel. Bahkan, untuk instansi pemerintah daerah, para pegawai honorer bisa direkrut tanpa izin pemerintah pusat dan bisa dilakukan secara massif<sup>8</sup>. Sekarang sudah tidak mengenal pengangkatan langsung Tenaga Honorer menjadi Aparatur Sipil Negara. Baru-baru ini pula pemerintah mengeluarkan sebuah kebijakan yang patut untuk diapresiasi. Pemerintah berencana mengangkat para guru dan tenaga kesehatan yang masih berstatus sebagai tenaga honorer untuk diangkat menjadi Aparatur Sipil Negara

---

<sup>6</sup> <https://accurate.id/lifestyle/honorer-adalah/> di akses pada 28 Agustus 2022 Pukul 23.07 WITA

<sup>7</sup> <https://money.kompas.com/read/2020/10/19/060300126/memahami-perbedaan-honorer-dan-pppk?page=all> diakses pada 28 Agustus 2022 pada pukul 23.49 WITA.

<sup>8</sup> <https://accurate.id/lifestyle/honorer-adalah/> diakses pada 24 Agustus 2022 pukul 22.00

(ASN) melalui jalur PPPK. Namun karena fokus penulis pada penelitian ini adalah tenaga honorer dalam lingkup instansi pemerintah daerah maka yang akan dibahas secara detail adalah yang telah dijadikan sebagai rumusan masalah pada penelitian ini.

Dari segi kompetensi dan kapasitas aparatur sipil negara kita sebagai penyelenggaraan pemerintahan juga perlu secara terus menerus mendapat pembenahan baik dari segi sistem rekrutmen, pelatihan dan peningkatan kemampuan profesional dan sampai kepada penempatan dalam jabatan pemerintahan sehingga dapat mewujudkan aparat pemerintahan yang kompeten, profesional, cakap, dan ikhlas dalam melaksanakan setiap tindakan dan perbuatan yang dilakukannya.<sup>9</sup>

Adanya upaya dalam meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanan ini memberi dampak pula pada penambahan sumber daya manusia pada instansi pemerintah khususnya Pemerintah Kota Makassar. Pegawai Negeri Sipil yang bertugas menjalankan salah satu fungsi pemerintah, yaitu sebagai pelayan publik seringkali kewalahan untuk menjalankan fungsinya tersebut secara maksimal. Oleh karena itu, di beberapa instansi, tenaga honorer direkrut untuk membantu PNS dalam menjalankan fungsinya. Tenaga honorer sangat memegang peranan penting dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik bagi masyarakat. Pelayan publik, dalam hal ini PNS dan tenaga honorer merupakan garda terdepan bagi

---

<sup>9</sup>Aminuddin Ilmar, 2020, *Perbuatan Hukum Pemerintahan*, Phinatama Media, Makassar, hal. 4

pemerintah, dikarenakan mereka yang berhubungan langsung dengan masyarakat.

Pada pasal 96 ayat (1) PP 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja telah dengan jelas larangan tentang pengangkatan Pegawai Non PNS dan/atau Non PPPK untuk mengisi jabatan ASN. Hal ini juga ditegaskan dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 bahwa :

“Sejak ditetapkannya peraturan pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan peraturan pemerintah”

Hal ini sangat bertentangan dengan apa yang terjadi pada realitanya bahwa hampir disetiap instansi pemerintahan termasuk di Lingkungan Pemerintah Kota Makassar yang masih mengandalkan tenaga honorer dalam hal pelayanan birokrasi atau pelayanan publiknya.

Dalam hal pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, serta Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, maka diterbitkanlah Surat Edaran Menteri PAN-RB No. B/185/M.SM.02.03/2022 tentang Status Kepegawaian di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, surat edaran ini memberi dampak yang sangat besar.

Surat Edaran tersebut menghimbau agar para Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) segera menghapus tenaga honorer atau dengan kata lain keberadaan tenaga honorer harus ditiadakan selambat – lambatnnya pada 28 November 2023 mendatang. Dikuatkan pula dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN bahwa sama sekali tidak ada aturan yang mengatur tentang tenaga honorer, sehingga tenaga honorer juga tidak termasuk dalam kategori aparatur sipil negara. Perubahan ini tidak serta merta terjadi begitu saja, melainkan apabila tenaga honorer ingin menjadi ASN maka mereka akan tetap harus mengikuti rangkaian seleksi dan memenuhi persyaratan tertentu terlebih dahulu sesuai dengan Manajemen PNS dan PPPK.

Pelarangan pengangkatan tenaga honorer telah diatur dalam Pasal 96 UU ASN menyusul dengan adanya aturan penghapusan tenaga honorer ini. Menanggapi hal tersebut, Pemerintah Kota Makassar secara bertahap melakukan pemberhentian tenaga honorer namun dengan mengalihkan para tenaga honorer tersebut menjadi tenaga Laskar Pelangi. Pemerintah Kota Makassar mengklaim sudah melaksanakannya melalui seleksi yang merekrut 12.800 tenaga honorer menjadi tenaga Laskar Pelangi<sup>10</sup>. Pemerintah Kota Makassar mengaku bahwa hal ini dilakukan sebagai langkah taktis dalam menanggapi aturan penghapusan Tenaga Honorer dengan membuat sebuah program Laskar Pelangi yang memiliki kepanjangan Laskar Pelayanan Publik Berintegritas. Program ini

---

<sup>10</sup> <https://www.detik.com/sulsel/berita/d-6149403/honorer-dilarang-pemkot-makassar-klaim-laskarpelangi-jadi-outsourcing> “Honorer Dilarang, Pemkot Makassar Klaim Laskar Pelangi Jadi Outsourcing” diakses pada 16 Oktober pada pukul 21.03



adalah dinilai sebagai langkah restrukturisasi tenaga honorer yang ada dalam lingkup Pemerintah Kota Makassar. Ada kurang lebih 12.800 tenaga non-ASN atau tenaga honorer yang sebelumnya diseleksi kembali hingga dinyatakan lulus untuk ditempatkan di tiap SKPD.<sup>11</sup> Meskipun tenaga honorer ini direkrut oleh Pemerintah Kota Makassar dan disebut bukan sebagai tenaga honorer melainkan tenaga Laskar Pelangi, namun status dari keberadaan tenaga Laskar Pelangi ini belum memiliki jaminan kepastian hukum dalam konteks hubungan kerja baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitas kerjanya.

Namun berdasarkan kenyataannya bahwa Pemerintah Kota Makassar telah melakukan Pengangkatan tenaga honorer yang mereka sebut sebagai tenaga Laskar Pelangi dengan dalih pengangkatannya disebut sebagai tenaga alih daya atau *outsourcing*, sedangkan pengertian *outsourcing* itu sendiri dalam Pasal 64 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang pertama kali membuka sistem kerja *outsourcing*. Di Indonesia tenaga alih daya ini disebut sebagai kondisi dimana perusahaan menyerahkan sebagai pelaksana pekerjaan kepada perusahaan lainnya melalui perjanjian pemborongan pekerjaan atau penyedia jasa pekerja/buruh yang dibuat secara tertulis. Aturan ini dicabut oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, dan

---

<sup>11</sup> <https://www.detik.com/sulsel/berita/d-6149403/honorers-dilarang-pemkot-makassar-klaim-laskarpelangi-jadi-outsourcing> diakses pada 31 Agustus 2022 pada pukul 06.37 WITA

Pemutusan Hubungan Kerja. Yang mana dalam aturan ini disebutkan bahwa alih daya adalah pengalihan pekerjaan tertentu berdasarkan perjanjian yang disepakati antara perusahaan alih daya dengan perusahaan pemberi pekerjaan.

Penghapusan tenaga honorer tersebut menimbulkan masalah baru yang akan mengakibatkan tenaga honorer yang kemudian diangkat menjadi Tenaga Laskar Pelangi memiliki ketidakpastian hukum dalam hal mekanisme pengangkatannya, status atau bahkan kedudukannya kelak di pemerintahan. Sehingga berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik dalam meneliti, mengkaji, dan mentranskripsikannya lebih lanjut dengan melihat aspek yuridis di Lingkungan Pemerintah Kota Makassar dalam bentuk proposal penelitian dan skripsi berjudul **“Pelaksanaan Penerimaan Tenaga Honorer Menjadi Aparatur Sipil Negara pada Pemerintah Kota Makassar”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis menjabarkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme penerimaan tenaga honorer menjadi Aparatur Sipil Negara pada Pemerintah Kota Makassar?
2. Apakah akibat hukum pada penerimaan tenaga honorer menjadi Calon Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Makassar?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini dilakukan sebagai berikut:

1. Mengetahui mekanisme penerimaan tenaga honorer menjadi Aparatur Sipil Negara pada Pemerintah Kota Makassar
2. Menganalisis akibat hukum yang timbul pada penerimaan tenaga honorer menjadi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Makassar

### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil dari penelitian yang penulis lakukan, nantinya diharapkan dapat mampu memberikan kontribusi/ masukan – masukan serta pemikiran yang dapat berguna, diantaranya :

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan hukum administrasi secara umum dan perkembangan hukum kepegawaian secara khusus mengenai kedudukan para tenaga honorer.

#### **2. Manfaat Praktis**

- a. Melalui Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi semua pihak terutama akademisi di bidang hukum administrasi negara tentang mekanisme pengangkatan dan kedudukan tenaga honorer setelah berlakunya Undang –

Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang mengatur tentang Aparatur Sipil Negara.

- b. Melalui penelitian ini pula diharapkan dapat menambah khazanah ilmu pengetahuan dan bahan bacaan bagi Pemerintah serta dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian untuk kajian-kajian berikutnya.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan juga dapat menjadi acuan bagi Aparatur Sipil Negara dalam mengemban tugas dan tanggung jawabnya pada instansi pemerintah tempat mereka mengabdikan.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penulisan hukum dengan judul “Penerimaan Tenaga Honorer menjadi Aparatur Sipil Negara pada Pemerintah Kota Makassar” adalah asli dan dilakukan oleh peneliti sendiri berdasarkan buku – buku, majalah ilmiah, jurnal, peraturan perundang – undangan yang berlaku, serta fakta – fakta sosial yang terjadi. Sebagai perbandingan dapat dikemukakan beberapa hasil penelitian oleh beberapa peneliti terdahulu sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Ahmad P.Ashari dalam skripsi tahun 2015 dengan judul penelitian “Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer di Kotak Parepare”. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Kota Parepare sudah terlaksana dengan baik dan sesuai dengan

regulasi pada PP No. 56 Tahun 2012. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian penulis adalah peneliti terdahulu membahas tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS di Kota Parepare berdasarkan pada PP Nomor 56 tahun 2012, sedangkan penelitian penulis terfokus pada mekanisme pengangkatan tenaga honorer menjadi CASN berdasarkan pada Undang – Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN.

2. Penelitian yang dilakukan oleh I Kadek Suryantara Bagus Wiranata, Ida Ayu Putu Widiati dan I.PT.GD. Seputar pada Jurnal Analogi Hukum dengan judul penelitian “ Kedudukan Pegawai Tidak Tetap (Tenaga Honorer) Setelah Berlakunya UU No. 5 Tahun 2014”. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam konteks hukum normatif perlindungan hukum terhadap Pegawai Tidak Tetap (Tenaga Honorer) setelah berlakunya UU No.5 Tahun 2014 tidak lagi menemukan istilah Pegawai Tidak Tetap atau Tenaga Honorer. Namun jika dilihat dari klasifikasi pegawai hanya ada 2 status kepegawaian yang diastur pada UU AS yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Sebelum UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN Pasal 8, PPPK ditempatkan sebagai salah satu unsur aparatur sipil negara. Perlindungan hukum bagi Pegawai Tidak Tetap (pegawai honorer) setelah berlakunya UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN adalah perlindungan dalam bentuk jaminan hari tua, asuransi

kesehatan, asuransi kecelakaan kerja, dan bantuan hukum dilakukan sesuai dengan sistem jaminan sosial. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian penulis terletak pada judul penelitian yang membahas tentang kedudukan Pegawai Tidak Tetap setelah berlakunya UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN, sedangkan penelitian penulis terfokus pada kedudukan tenaga honorer yang nantinya akan digantikan oleh tenaga alih daya atau (*outsourcing*) serta bagaimana mekanisme pengangkatan Tenaga Honorer tersebut menjadi ASN.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Aparatur Sipil Negara**

##### **1. Pengertian Aparatur Sipil Negara**

Dewan Perwakilan Rakyat RI pada periode Desember 2013 lalu tepatnya Kamis 19 Desember 2013 melalui rapat paripurna dan mendapat persetujuan dari seluruh anggota dewan yang hadir mengesahkan Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (RUU ASN) menjadi Undang-Undang Aparatur Sipil Negara kemudian Presiden RI pada Rabu 15 Januari 2014 lalu telah menandatangani Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang telah disetujui oleh Rapat Paripurna tersebut menjadi Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).<sup>12</sup>

Prof. Sofian Effendi berpendapat bahwa sebagai langkah awal awal dalam reformasi birokrasi adalah lahirnya Undang- Undang Aparatur Sipil Negara (atau selanjutnya disebut UU ASN) di tahun 2014.<sup>13</sup> Lahirnya Undang – Undang ASN telah membawa pembaruan atas sistem manajemen aparatur sipil negara dan berupaya mengatasi permasalahan akut atas birokrasi. Terobosan lain yang dilaksanakan dalam rangka mengatasi permasalahan akut tersebut adalah program reformasi

---

<sup>12</sup> Ahmad P.Ashari, 2015, *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorar di Kota Pare-Pare*, hal.20

<sup>13</sup> Bambang Rudito, dkk, 2016, *Aparatur Sipil Negara Pendukung Reformasi Birokrasi* , Cetakan ke-1, Edisi Pertama, hal.13-14

birokrasi, reformasi pengadaan CPNS, promosi terbuka dan pembentukan KASN.<sup>14</sup>

Pengertian Aparatur Sipil Negara yang dulunya disebut dengan Pegawai Negeri Sipil dikemukakan oleh beberapa ahli. Beberapa ahli tersebut berpendapat tentang definisi Aparatur Sipil Negara atau Pegawai Negeri Sipil. Pendapat para ahli yaitu salah satunya adalah A.W. Widjaja (2010:113) yang mana mengemukakan pendapatnya tentang Pegawai adalah tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi).<sup>15</sup> Selanjutnya Musanef (2011:5), berpendapat juga bahwa yang dimaksud dengan Pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha. Musanef menambahkan Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan usaha. Selanjutnya Musanef menjelaskan definisi pegawai sebagai pekerja atau *worker* adalah mereka yang langsung digerakkan oleh seorang manajer untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya – karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Wawanudin dan Rohidin Sudarno, “Pelaksanaan Sistem Merit dalam UU ASN , Wewenang KASN dan Analisis Peraturan Perundang-undangan yang Berpengaruh Terhadap Wewenang KASN”, *Jurnal Mozaik*, Vol.X Edisi 1, Juli, 2018, hal.29

<sup>15</sup> A.W. Widjaja, 2010, *Administrasi Kepegawaian*, Rajawali, Bandung, Hal.113

<sup>16</sup> Musanef, 2011, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, PT. Gunung Agung, Jakarta, Hal.5



ASN adalah kepanjangan dari Aparatur Sipil Negara. Menurut UU No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, ASN adalah suatu profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Selanjutnya, ASN yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian yang disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang – undangan sebagaimana telah dijelaskan pada Pasal 1 ayat (2) Undang – undang Nomor Tahun 2014.

Aparatur sipil negara merupakan aset utama instansi pemerintah. Yang mana Instansi pemerintah perlu membangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik manapun, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat. Pemerintah dalam melaksanakan fungsinya senantiasa menetapkan kebijakan-kebijakan serta peraturan-peraturan. Aparatur sipil negara sebagai alat pemerintah memiliki peran penting sebagai pegawai yang berkewajiban menyalurkan komponen kebijakan – kebijakan dan peraturan – peraturan pemerintah. Menurut Logemann, pegawai adalah setiap pejabat yang mempunyai suatu hubungan dinas dengan Negara. Menurut hubungan dinas itu mereka wajib melakukan jabatan – jabatan yang ditugaskan kepada mereka.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ninik Maryanti dan Basri Salipi, 1998, *Perkembangan Sitem Penggajian Pegawai Negeri Sipil*, PT Bina Aksara, Jakarta, hlm.5

Pada pasal 6 Undang – undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, di sebutkan bahwa pegawai ASN terdiri atas PNS dan PPPK. Kranenburg memberikan pengertian dari Pegawai Negeri Sipil, yaitu pejabat yang ditunjuk, pengertian ini memberikan penjelasan bahwa pejabat yang tidak ditunjuk atau dalam artian pejabat yang mewakili atas dasar pemilihan seperti anggota legislatif, Hakim Agung, pimpinan Komisi, Presiden dan sebagainya bukanlah pegawai negeri sipil. Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil menitikberatkan pada hubungan antara negara dengan pegawai negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri Sipil sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.<sup>18</sup>

Terdapat pula pendapat klasik yang memandang seorang pegawai negeri yang memegang jabatan negeri pada hakikatnya mengadakan hubungan hukum keperdataan dengan negara (pemerintah), bahkan di kemukakan pula bahwa hubungan hokum kepegawaian tersebut merupakan pelaksanaan dari *arbeidsvoorwaarden* yang dikenal dalam hukum keperdataan.<sup>19</sup>

Dewasa ini juga kajian Hukum Administrasi lebih memandang hubungan hukum kepegawaian dimaksud sebagai suatu *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) terhadap negara (pemerintah). Adapun *openbare dienstbetrekking* yang melekat pada hubungan hukum

---

<sup>18</sup> Sri Hartini, Hj Setajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat,2010, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Sinar Grafika Jakarta. Cetakan kedua, hlm. 31

<sup>19</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* , Gadjah Mada University Press, Cetakan ketiga, hlm. 213-214

kepegawaian itu lebih merupakan hubungan antara atasan dengan bawahan.<sup>20</sup>

Pegawai negeri sipil dan Pegawai Pemerintahan dengan Perjanjian Kerja atau disingkat PPPK memiliki kesamaan kedudukan di Undang – undang ini yaitu bagian dari ASN. Namun, walaupun memiliki kesamaan tersebut tentu saja kedua jabatan ini memiliki perbedaan diantara keduanya. Pegawai Negeri Sipil menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “ Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan “Negeri” berarti Negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau Negara.<sup>21</sup>

Jika berdasar pada UU No. 5 Tahun 2014 pada pasal 1 ayat (3) dijabarkan jika PNS adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sedangkan pada pasal 1 ayat (4) UU No.5 Tahun 2014, pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Berdasarkan pengertian diatas maka perbedaan mendasar yang dapat kita pahami terkait status keduanya, yaitu PNS yang merupakan pegawai tetap sedangkan PPPK pegawai yang dipekerjakan hanya dalam jangka waktu tertentu saja serta diantara keduanya tentu

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm.21

<sup>21</sup> W.J.S Poewadarminta,1986, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm.478; 514

saja memiliki perbedaan dalam segi hak yang diperoleh oleh masing – masing pegawai.

## **2. Hak dan Kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara**

Berdasarkan Pasal 21 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, PNS berhak memperoleh : “

- a) Gaji, tunjangan dan fasilitas;
- b) Cuti;
- c) Jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
- d) Perlindungan; dan
- e) Pengembangan kompetensi”

Kemudian, berdasarkan Pasal 22 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, PPPK berhak memperoleh: “

- a) Gaji dan tunjangan;
- b) Cuti;
- c) Perlindungan; dan
- d) Pengembangan kompetensi”

Sedangkan pada Pasal 23 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN mengatur tentang kewajiban pegawai ASN, dimana pegawai ASN wajib:“

- a) Setia dan taat pada Pancasila, Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
- b) Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c) Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- d) Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang baik di dalam maupun ke luar kedinasan;
- e) Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- f) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”

### 3. Kedudukan ASN

Kedudukan atau status jabatan PNS dalam sistem birokrasi selama ini dianggap belum sempurna untuk menciptakan birokrasi yang profesional. Untuk dapat membangun profesionalitas birokrasi, maka konsep yang dibangun dalam Undang-Undang ASN tersebut harus jelas. Berikut konsep dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.<sup>22</sup> Bahwa berdasarkan jenisnya, Pegawai ASN terdiri atas:

- 1) Pegawai Negeri Sipil (PNS); dan
- 2) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

PNS merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan, memiliki nomor induk pegawai secara nasional.<sup>23</sup>

Sedangkan PPPK adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>24</sup>

Menurut Elly Fatimah dan Erna Irawati dalam Modulnya menyatakan bahwa dengan kehadiran PPPK tersebut dalam manajemen

---

<sup>22</sup> Elly Fatimah, Erna Irawati, 2017, "Manajemen ASN" Modul Pelatihan Dasar CPNS, Lembaga Administrasi Negara, Edisi Revisi Februari, Hal. 8

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

ASN, menegaskan bahwa tidak semua pegawai yang bekerja untuk pemerintah harus berstatus PNS, namun dapat pula berstatus sebagai pegawai kontrak dengan jangka waktu tertentu. Hal ini bertujuan untuk menciptakan budaya kerja baru, menumbuhkan suasana kompetensi di kalangan birokrasi yang berbasis pada kinerja.<sup>25</sup>

Pegawai ASN yang berkedudukan sebagai aparatur memiliki kewajiban dalam menjalankan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah serta harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Pegawai ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Selain untuk menjauhkan birokrasi dari pengaruh partai politik, hal ini dimaksudkan untuk menjamin keutuhan, kekompakan dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan kepadanya. Oleh karena itu dalam pembinaan karier pegawai ASN, khususnya di daerah dilakukan oleh pejabat berwenang yaitu pejabat karier tertinggi.

Kedudukan ASN yang berada di pusat, daerah, maupun luar negeri merupakan satu kesatuan. Kesatuan bagi ASN ini sangat penting, mengingat dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah, sering terjadi adanya isu putra daerah yang hampir terjadi dimana-mana sehingga perkembangan birokrasi menjadi stagna di daerah-daerah. Kondisi tersebut merupakan ancaman bagi kesatuan bangsa.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, Hal. 8-9

<sup>26</sup> *Ibid.*, Hal.9

#### 4. Manajemen Aparatur Sipil Negara

Manajemen ASN merupakan salah satu aspek pembangunan yang difokuskan oleh pemerintah Indonesia sejak tahun 2020. Sebelum sistem merit diimplementasikan dalam sistem birokrasi Indonesia masih kental akan penerapan *spoil system*. Dalam penerapan *spoil system*, sebuah partai politik akan memiliki hak untuk bertindak dengan bebas dalam pemerintahannya sendiri (Stančetić, 2020). Kebebasan yang dimiliki oleh partai politik tertentu tersebut menyebabkan *spoil system* dalam manajemen aparatur sipil negara di Indonesia menyebabkan rendahnya kualitas aparatur sipil negara di Indonesia. Sebagai bentuk upaya penyelesaian dari masalah ini, pemerintah Indonesia melakukan reformasi birokrasi yang ditandai dengan diterapkannya sistem merit dalam manajemen aparatur sipil negara di Indonesia.

Secara teoritis, sistem merit sendiri memiliki definisi sebagai sistem yang menekankan pada prinsip keadilan dan ketertiban dalam proses perekrutan, penggajian, pengembangan, promosi, *retaining*, pendisiplinan, dan pemberitahuan pegawai yang berbasis pada kompetensi dan kinerja dari pegawai (Rosen dalam Dwiputrianti, S., et al,2019). Melalui pengertian – pengertian ini, dapat kita simpulkan bahwa penerapan sistem merit menekankan pada kualitas dari kompetensi dan kinerja yang dimiliki oleh pegawai. Hal ini sejalan dengan pernyataan yang dikemukakan oleh Yoon dan Kim (dalam Dwiputrianti, S.,2018) bahwa sistem merit merupakan sistem yang menekankan pada pentingnya kompetensi atau keterampilan dalam setiap pekerjaan.

Selain itu, sistem merit juga menekankan pada prinsip “*The Best Person*” yang dimaknai sebagai sistem perekrutan yang hanya memandang kompetensi serta kinerja dari seorang calon pegawai dan tidak dipengaruhi oleh latar belakang keluarga, politik, kolega, agama, etnis, dan gender dari calon pegawai tersebut (McCourt dalam Dwiputrianti, et al, 2019). Artinya, penerapan sistem merit dalam seluruh proses sistem kepegawaian suatu organisasi yang terdiri dari perekrutan, penggajian, pengembangan, promosi, *retaining*, pendisiplinan, dan pemberhentian pegawai menuntut organisasi untuk bersifat objektif dalam menjalankan sistem kepegawaiannya.

Sistem merit di Indonesia secara umum diterapkan berdasar pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Undang-Undang ini menjelaskan bahwa manajemen aparatur sipil di Indonesia dilakukan berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja dari aparatur sipil negara itu sendiri tanpa melihat perbedaan latar belakang politik, warna kulit, ras, agama, jenis kelamin, asal usul, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Dalam rangka memaksimalkan penerapannya, penerapan sistem merit dilaksanakan di bawah pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). KASN sendiri memiliki fungsi untuk menjamin terwujudnya sistem merit dalam kebijakan dan manajemen aparatur sipil negara sehingga dapat tercipta aparatur sipil negara yang profesional, memiliki kinerja tinggi, sejahtera, dan dapat berfungsi sebagai pemersatu bangsa.



Kebijakan manajemen ASN awalnya berada pada Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Dengan demikian maka pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian ASN menjadi wewenang Presiden. Untuk kelancaran pelaksanaan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian ASN, Presiden mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada Kepala Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan menyerahkan sebagian wewenang kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah.

## **5. Dasar Hukum Aparatur Sipil Negara**

### **a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Dalam undang-undang NRI 1945 pasal 27 ayat (2) dijelaskan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak. Salah satu tindakan pemerintah untuk menekan angka pengangguran adalah dengan membuka kesempatan kerja melalui pengadaan aparatur sipil negara.

### **b. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999**

Dalam penjelasan Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok – Pokok Kepegawaian, telah menjelaskan bahwa Aparatur Negara yang baik dalam penjelasan umumnya sebagai berikut:

- 1) Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara khususnya Pegawai Negeri. Karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum,

berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan, dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945.

- 2) Disamping itu dalam pelaksanaan desentralisasi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Daerah, Pegawai Negeri berkewajiban untuk tetap menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dan harus melaksanakan tugasnya secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan serta bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Sejalan dengan kebijakan tersebut, maka pembinaan Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk dapat mewujudkan Pegawai Negeri yang profesional dalam melaksanakan fungsinya sebagai aparatur negara, memiliki wawasan luas, dan memiliki kapabilitas dengan kualitas tinggi yang setara dan seimbang baik pusat maupun daerah. Upaya pengembangan Pegawai Negeri Sipil pusat dan daerah sebagaimana diatas dapat diwujudkan dengan melaksanakan pembinaan berdasarkan norma, standar dan prosedur operasional yang berlaku secara nasional.

**c. Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara**

Secara umum mengenai aturan ASN dapat dilihat pada Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Jika membaca nomenklatur UU ASN ini adalah, yaitu Aparatur Sipil Negara. Dalam pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara adalah:

“profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah”

Sementara itu, pada ayat (2) disebutkan bahwa pegawai ASN adalah:

“PNS dan PPPK yang diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”

**d. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja**

Terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) membuka peluang kalangan profesional untuk menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN). Profesional dapat mengisi Jabatan Fungsional (JF) dan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) tertentu.

Sesuai amanat Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), rekrutmen PPPK juga melalui seleksi, yakni seleksi administrasi dan seleksi kompetensi. Pelamar yang telah

dinyatakan lulus seleksi pengadaan PPPK, wajib mengikuti wawancara untuk menilai integritas dan moralitas sebagai bahan penetapan seleksi.

**e. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil**

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pegawai Negeri Sipil yang bertujuan untuk meningkatkan pengembangan karir, pemenuhan kebutuhan organisasi dan pengembangan kompetensi Pegawai Negeri Sipil. Penyelenggaraan Manajemen PNS ini dilakukan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dengan kewenangan untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS serta pembinaan Manajemen PNS di Instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

**B. Pegawai Pemerintah dengan Kontrak Kerja (PPPK)**

**1. Pengertian PPPK**

Pengertian PPPK sebagai bagian dari ASN adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan (Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN). Sementara pengertian dari PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan (Pasal 1 butir 3, UU ASN). Dari Pasal tersebut dapat dilihat

ada dua perbedaan mendasar terkait pengertian PNS dan PPPK, yaitu terkait status dan penugasannya.<sup>27</sup>

Apabila dicermati dalam naskah rancangan perundang-undangan tentang PPPK, khususnya pada Pasal 4 disebutkan bahwa PPPK melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah. Dari pasal ini pula dapat diambil kesimpulan bahwa PPPK adalah eksekutor atau pelaksana kebijakan dan bukan pengambil kebijakan (*decision maker*). Hal ini pada sisi lain bertentangan dengan amanat UU ASN yang membuka seluruh jabatan untuk dapat diisi oleh PPPK. (hanya JPT Pratama yang tidak dapat diisi oleh PPPK). Hal ini membuka peluang bahwa PPPK dapat mengisi jabatan yang bersifat pengambil jabatan<sup>28</sup>

Selanjutnya Pasal 7 menyebutkan tugas-tugas pemerintahan dari PPPK, ini mensyaratkan kompetensi keahlian dan keterampilan tertentu, yang diperlukan untuk melaksanakan tugas tersebut tidak tersedia atau terbatas di kalangan PNS dan diperlukan untuk percepatan kapasitas organisasi. PPPK didesain untuk mengisi jabatan tertentu yang memiliki karakteristik yang berbeda dengan PNS, yaitu jabatan profesional dengan kompetensi khusus yang telah terbentuk untuk mengakselerasi kinerja pemerintahan (JF). Artinya, PPPK didesain untuk mengisi peran PNS dalam JF yang saat ini tidak atau belum bisa secara maksimal. Penjelasan ini sejalan dengan pendapat Effendi (2014) yang menyatakan bahwa jabatan-jabatan yang dapat diisi oleh PPPK adalah jabatan fungsional

---

<sup>27</sup> Agustinus Sulisty Tri Putranto, Ichwan Sentosa, 2015, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja: Pengertian dan Urgensinya, Hlm.3

<sup>28</sup> *Ibid.*

tertentu, yang memang membutuhkan kompetensi keahlian dan keterampilan tertentu. Hal ini sama dengan benchmarking di Jerman dan Kerajaan Malaysia dimana pegawai kontrak memang didesain untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu yang perlu penguatan.<sup>29</sup>

Dari pengertian dan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa PPPK tidak bertindak sebagai Pejabat Tidak Tetap, Pegawai Honorer atau TKK yang “berganti baju”. Sebagai bagian dari ASN, PPPK dan PNS mempunyai kedudukan yang sama, yaitu sebagai unsur aparatur negara (Pasal 8, UU ASN). Namun disisi lain mempunyai konsekuensi bahwa PPPK dituntut untuk profesional sesuai bidang kompetensinya. Dwiyanto (2015) menegaskan bahwa PPPK harus mempunyai *technical competence* yang mumpuni dan belum/ tidak dimiliki oleh PNS. Kemampuan ini bisa dilacak dari rekam jejaknya, baik berupa rekam jejak jabatan maupun jejak rekam kinerjanya. Kemampuan spesial yang dimiliki PPPK inilah yang diharapkan bisa mendorong akselerasi profesionalisme ASN.<sup>30</sup>

## **2. Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja**

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan di pemerintahan. Kalimat yang menegaskan diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap, menunjukkan bahwa ada perbedaan kedudukan hukum antara PNS dan PPPK sebagai ASN. Fadel Maulana

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, Hlm. 4

Ramadhan berpendapat, bahwa PPPK sebagai upaya untuk menciptakan berbagai inovasi dalam sektor pemerintahan dengan cara pertukaran kompetensi dan *sharing knowledge and experience* antara sektor publik dan sektor swasta. Dengan begitu, masuknya PPPK akan memacu adrenalin birokrasi untuk melakukan percepatan penyelenggaraan pada ASN.<sup>31</sup>

Selanjutnya apabila dikaitkan dengan bentuk pengangkatan, PPPK adalah pegawai yang diangkat dengan perjanjian kerja untuk waktu tertentu, maka secara tersirat kedudukan PPPK adalah pegawai pemerintah yang memiliki kekuatan hukum pada perjanjian kerja. Perjanjian kerja bagi PPPK merupakan pengikat hubungan hukum antara pegawai pemerintah non-PNS dengan pemerintah yang mempekerjakannya. Apabila perjanjian kerja tersebut menjadi pengikat antara pegawai non- PNS dengan institusi pemerintah yang mempekerjakannya, maka hubungan hukum antara keduanya adalah hubungan hukum keperdataan. Mengikatnya hubungan hukum keperdataan ditunjukkan melalui kesepakatan kedua pihak untuk mengikatkan diri dalam suatu perjanjian. Dalam hal ini PPPK perjanjian yang terjalin dengan institusi pemerintahan adalah perjanjian kerja. Perjanjian kerja yang dimaksudkan dalam UU ASN adalah perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu atau biasa disebut PKWT.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Fadel Maulana Ramadhan, 2019, Kepastian Hukum PPPK Dalam Sistem ASN, Birohukum.Bappenas.go.id

<sup>32</sup> Dwi Aryanti Ramadhani, Iwan Erar Josoef, 2020, Perlindungan Hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Konsep Perjanjian Kerja Waktu Tertentu di Institusi Perguruan Tinggi, Jurnal Yuridis, Hlm. 6

### **3. Mekanisme Pengadaan PPPK**

Pengadaan PPPK diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK dan Perka BKN No.1 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan PPPK. Mekanisme pengadaan pegawai CPNS maupun PPPK hampir sama persyaratannya, hanya saja yang membedakannya khusus untuk pengadaan PPPK tidak melalui SKD akan tetapi langsung melalui SKB. Hal tersebut sudah diatur sesuai aturan yang berlaku. Pengadaan PPPK dilakukan dengan proses tahapan sebagai berikut:

#### **a. Perencanaan/ Persiapan**

Perencanaan/persiapan dalam pengadaan PPPK ini dimulai dari usulan formasi yang diusulkan pemerintah daerah ke Kemenpan RB, kemudian dari Kemenpan RB akan menjawab atau membalas usulan tersebut dengan jumlah yang ditetapkan oleh Kemenpan RB. Pembentukan Panitia daerah atau disebut Panselda yang didalamnya bertugas untuk mengawasi dan mengatur jalannya kegiatan pengadaan PPK bekerjasama dengan instansi vertikal yang ada di lingkungan pemerintahan.

#### **b. Pengumuman/ publikasi**

Pengumuman lowongan dilakukan melalui media elektronik maupun media cetak, ini wajib dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah untuk menginformasikan kepada seluruh masyarakat di Indonesia mengenai penerimaan PPPK.



### c. Pelamaran

Pelamaran ini hal yang dilakukan Panselda melakukan tugasnya dengan menerima pelamar sesuai dengan persyaratan, dan hal ini biasa diatur kembali sesuai dengan instansi daerah yang dilamarnya.

### d. Seleksi Kompetensi Bidang (SKB)

SKB dalam hal ini dilakukan ketika Panselda telah melakukan proses seleksi administrasi dan selanjutnya dilakukan seleksi kompetensi bidang yang menggunakan sistem CAT BKN.

### e. Pengangkatan PPPK

Pengangkatan PPPK merupakan tahapan terakhir yang didalamnya memuat pemberkasan peserta tes yang mengikuti seleksi penerimaan PPPK, yang kemudian akan diusulkan Nomor Induk Pegawai (NIP) ke BKN Pusat, kemudian BKN akan menetapkan NIP peserta tersebut.<sup>33</sup>

## **C. Tenaga Honorer**

### **1. Pengertian**

Dalam penjelasan Pasal 3 ayat (2) UU No. 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok- pokok Kepegawaian memberikan definisi :

“Yang dimaksud dengan pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri.”

---

<sup>33</sup> Ghina Hanamunika, Deasy Silvy Sari, Ratna Meisa Dai, 2020, Implementasi Kebijakan Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung., Hal. 148-149

Dalam pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.56 Tahun 2012 tentang pengangkatan Tenaga Honorer menjadi calon PNS, juga memberikan definisi tenaga honorer yang mana menjelaskan bahwa :

“Tenaga Honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain di pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban anggaran pendapatan dan belanja Negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.”

Pegawai tidak tetap (atau selanjutnya disebut PTT) non APBN dan APBD adalah pegawai tidak tetap yang diangkat oleh pejabat pembuat komitmen seperti halnya kepala dinas, kepala badan, kepala sekolah maupun kepala instansi pemerintah lainnya, yang sumber gajinya berasal dari kemampuan anggaran masing-masing organisasi yang mengangkatnya, seperti halnya guru, maupun tenaga kebersihan dan keamanan kantor.<sup>34</sup>

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud tenaga honorer adalah pegawai yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian atau kepala instansi pemerintahan atas adanya kekosongan atau kebutuhan di suatu instansi untuk melaksanakan tugas di bidang tertentu seperti teknis profesional dan administrasi yang mana gajinya dapat berasal dari dua sumber yaitu APBN/APBD atau dapat juga berasal dari keuangan instansi pemerintahan yang mengangkat tenaga honorer itu sendiri, serta tenaga honorer bukanlah merupakan pegawai negeri sipil.

---

<sup>34</sup> Baiq. Sriastuti, “Kedudukan Tenaga Honorer Berdasarkan Undang – Undang No.5 Tahun 2014”. *Jurnal IUS*. Vol.V No.2, Agustus 2017, hlm. 284-294.

Tenaga honorer ini tersebar di berbagai instansi pemerintah. Keberadaan mereka memang dibutuhkan di instansi dimana ia bekerja dikarenakan belum adanya PNS yang menduduki jabatan yang bersangkutan. Mereka diangkat berdasarkan surat keputusan kepala SKPD yang bersangkutan, sehingga honor yang mereka terima hanya disesuaikan dengan kemampuan dari SKPD tersebut. Jika memang anggaran di SKPD tersebut besar, mungkin honor mereka bisa cukup lumayan walaupun masih dibawah UMK wilayah terkait. Berbeda dengan tenaga honorer yang diangkat oleh Kepala SKPD dan bekerja di SKPD yang bersangkutan dengan anggaran yang kecil, tentunya honor yang mereka terima juga sangat kecil, sehingga masih jauh dari kata layak untuk bisa digunakan dalam memenuhi kebutuhan mereka.<sup>35</sup>

## **2. Kedudukan Tenaga Honorer**

Setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, banyak perbedaan persepsi yang bermunculan dan menafsirkan bahwa pegawai tidak tetap atau biasa disebut Pegawai Honorer ini tanpa mengacu pada dasar hukum yang ada, sedangkan pada penjelasan Undang – Undang Pokok Kepegawaian dengan jelas diterangkannya.

Pasal 2 ayat (3) menjelaskan bahwa pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan

---

<sup>35</sup> Maryanto, Toto, dan Wardah Yuspin, Ph.S, 2017, “Model Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS (Studi tentang Implementasi PP Nomor 56 Tahun 2012 di Kabupaten Klaten”, Thesis, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Hal.16

tugas pemerintah dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap berkedudukan sebagai pegawai negeri.

Penjelasan diatas terang menyatakan bahwa Pegawai Tidak Tetap atau Tenaga Honorer ini berkedudukan bukan merupakan PNS melainkan sebagai pegawai yang diangkat jika dibutuhkan dalam suatu instansi pemerintah yang disesuaikan dengan kemampuan organisasi pemerintah tersebut.

### **3. Regulasi Penghapusan dan Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CASN**

#### **1) Regulasi Penghapusan Tenaga Honorer**

Munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 menjadi tolak awal dalam penghapusan pegawai tidak tetap. Dalam peraturan ini sendiri menghapuskan adanya pegawai tidak tetap atau dikenal sebagai tenaga honorer, untuk menjadi CPNS sampai ada peraturan berikutnya yang mengatur. Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) menyebutkan, "Sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah." Ketentuan tersebut berlaku sebagai *lex specialis* (hukum khusus) yang mengenyampingkan pasal 2

ayat (3) UU Kepegawaian Nomor 43 Tahun 1999, yang sebelumnya menjadi dasar hukum dalam pengangkatan Pegawai Tidak Tetap (PTT).<sup>36</sup>

Adanya kesepakatan penghapusan tenaga honorer sebenarnya memunculkan banyak persepsi yang bermacam – macam pada sebagian masyarakat. Salah satu persepsi yang muncul adalah bahwa dengan penghapusan status tenaga honorer maka tenaga honorer akan dipecat atau di PHK. Hal ini tentu saja dapat menimbulkan polemik terutama bagi tenaga honorer itu sendiri, padahal yang dimaksud dalam surat edaran ialah nantinya tidak ada lagi status pegawai tetap, pegawai tidak tetap atau tenaga honorer, karena semua harus diangkat menjadi PNS atau PPPK.

## 2) Regulasi Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS

Pengangkatan ASN di berbagai Negara semakin ketat dengan sistem dan model seleksi yang *update* sesuai dengan dinamika tuntutan publik dan perkembangan lingkungan strategis di bidang pemerintahan, pembangunan dan juga pelayanan publik pastinya. Di negara maju seperti Jepang, misalnya pegawai pemerintah diseleksi sangat ketat. Setidaknya ada lima tahapan seleksi yang harus dilalui, antara lain tes kompetensi intelektual, kompetensi sosial, tes kompetensi daya inovasi, integritas dan profesionalitas.<sup>37</sup> Karena itu, revisi UU ASN seharusnya semakin

---

<sup>36</sup> Wasisto Raharja Jati, "Analisa Status, Kedudukan dan Pekerjaan Pegawai Tetap dalam UU No. 4 Tahun 2014 tentang Aparatur sipil negara", Jurnal Borneo Administrator, Volume 11, No.1, 2015, Hal.105-106

<sup>37</sup> Macpershon, Wayne Gordon, James C Lockhart, 2017, Understansing the erosion of US competitivener: managed education and labor ini Japanese" corporate castle towns", Journsl of Management History, Vol 23 Issue: 3, doi: 10.1108/JMH-03-2017-0012

memperkuat seleksi untuk menjadi calon aparatur negara agar upaya Negara melakukan pembinaan, pendidikan, dan pengawasan lebih ketat dan terukur sesuai tujuan, visi, misi, dan nawacita pemerintah Jokowi tidak sekedar basa-basi.<sup>38</sup>

Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil ini dapat dilakukan apabila tenaga honorer tersebut telah memenuhi syarat – syarat yang ditentukan, berdasarkan atas Peraturan Pemerintah No.48 Tahun 2005 Jo. Peraturan Pemerintah No.43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Dalam regulasi ini ditetapkan kriteria pegawai honorer untuk bisa diangkat menjadi CPNS. Tentunya yang diutamakan yang mengabdikan paling lama di Instansi Pemerintah.

Adapun syarat honorer diangkat sebagai CPNS adalah sebagai berikut :

- a. Tenaga honorer yang berusia maksimal 46 tahun dan mempunyai masa kerja 20 tahun atau lebih secara terus – menerus;
- b. Tenaga honorer yang berusia maksimal 46 tahun dan mempunyai masa kerja 10-20 secara terus-menerus;
- c. Tenaga honorer yang berusia maksimal 40 tahun dan mempunyai masa kerja 5-10 tahun terus-menerus; dan

---

<sup>38</sup> Ayudya Fitri, Kristina Setyowati, 2014, Dilema Pengangkatan Tenaga Honorer. Universitas Sebelas Maret Surakarta, Hal.168

- d. Tenaga honorer yang berusia maksimal 35 tahun dan mempunyai masa kerja 1-5 tahun secara terus-menerus.

Hal ini dimaksudkan agar untuk memenuhi kebutuhan tenaga tertentu pada instansi Pemerintah Daerah yang lowong atau kosong dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dimana pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS ini dilakukan melalui seleksi administratif dan tenaga honorer yang diangkat menjadi CPNS ini yang mana gaji atau penghasilannya berasal dari APBN ataupun APBD.

Pertimbangan pemerintah mengangkat tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil adalah karena alasan tertentu. Sehingga tenaga honorer yang telah lama bekerja dan atau yang ditentukan dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil berbunyi bahwa: “

1. Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas :
  - a. Tenaga Guru;
  - b. Tenaga Kesehatan pada unit pelayanan kesehatan;
  - c. Tenaga Penyuluh di bidang pertanian, perikanan, dan peternakan;
  - d. Tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan oleh pemerintah.<sup>39</sup>
2. Pengangkatan tenaga honorer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada :
  - a. Usia paling tinggi 46 tahun dan paling rendah 19 tahun; dan
  - b. Masa kerja sebagai tenaga honorer paling sedikit 1 tahun secara terus menerus.

---

<sup>39</sup> Faisal Abdullah, 2012, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Rangkang Education Yogyakarta&PuKAP-Indonesia Cetakan Pertama, 2012, hlm.

3. Masa kerja terus menerus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b tidak berlaku bagi dokter yang telah selesai menjalani masa bakti sebagai pegawai tidak tetap.
4. Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, yang dilakukan untuk melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi yang telah diumumkan ke publik.<sup>40</sup>

Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil harus dilakukan secara objektif, transparan dan sesuai dengan ketentuan yang semestinya agar dalam proses rekrutmen tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dapat terhindar dari segala permasalahan– permasalahan yang ditimbulkan oleh oknum – oknum yang tidak bertanggung jawab.<sup>41</sup>

#### **4. Tenaga Laskar Pelayanan Publik Berintegritas**

Dalam rangka efektifitas penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat diperlukan sumber daya manusia yang memadai dan memenuhi kriteria sesuai dengan kebutuhan perangkat daerah untuk melaksanakan program dan kegiatan di Pemerintah Daerah, maka Perangkat Daerah perlu melakukan pengadaan jasa lainnya orang perorangan sebagai tenaga pendukung pelayanan publik yang berintegritas.

Tenaga pendukung pelayanan publik yang berintegritas yang selanjutnya disebut sebagai tenaga Laskar Pelangi adalah penyedia jasa tenaga lainnya orang perorangan yang bekerja di lingkup Pemerintah Daerah dalam hal ini

---

<sup>40</sup> Agustinus Didik, Siswidiyanto, Stefanus Pani Rengu, Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Era Otonomi Daerah (Studi pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Batu), Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol 1, No.3, Hal.34-41

<sup>41</sup> *Ibid.*



Pemerintah Kota Makassar. Hal ini sesuai dengan Peraturan Walikota Makassar Nomor 62 Tahun 2021 Pasal 1 Ayat (9).

Berdasar pada Pasal 5 Perwali Nomor 62 Tahun 2021 dijelaskan bahwa Tenaga Laskar Pelangi ini terdiri dari:

- a) Laskar Pelayanan Jasa Administrasi;
- b) Laskar Pelayanan Jasa Pendidikan;
- c) Laskar Pelayanan Jasa Kesehatan;
- d) Laskar Pelayanan Jasa Sosial;
- e) Laskar Pelayanan Jasa Ketertiban;
- f) Laskar Pelayanan Jasa Kebersihan dan Keindahan;
- g) Laskar Pelayanan Jasa Pendapatan;
- h) Laskar Pelayanan Jasa Pariwisata; dan
- i) Laskar Pelayanan Jasa Lainnya

Namun pada penelitian ini peneliti memfokuskan penelitiannya pada Laskar Pelayanan Jasa Administrasi dimana yang dimaksud dengan Laskar Pelayanan Jasa Adminisitrasi adalah tenaga yang di berikan tugas secara khusus oleh Pemerintah Daerah dalam bidang administrasi yang tugasnya meliputi administrasi perkantoran, menjadi notulis, pencatat/pendata, penerima dan pengantar surat, dan semua tugas yang berkaitan dengan administrasi pada Pemerintah Daerah.

Mekanisme dalam pengadaan tenaga Laskar Pelangi ini diatur dalam Pasal 6 Perwali Makassar Nomor 62 Tahun 2021 yang mana melalui 3 tahapan yaitu *Pertama*, Perencanaan dilaksanakan berdasarkan program dan kegiatan, melalui proses pengadaan jasa lainnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-undangan mengenai Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah. *Kedua*, Penganggaran pengadaan dilakukan berdasarkan analisis kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah. *Ketiga*, Penetapan Jumlah Kebutuhan Laskar Pelangi disetiap

perangkat daerah/unit kerja berdasarkan analisis kebutuhan dari BKPSDMD yang ditetapkan dengan Keputusan Walikota.

Untuk Pelaksanaan Pengadaan itu sendiri diatur dalam Pasal 7 Perwali Makassar, dimana pengadaan ini dilaksanakan melalui tahapan seleksi administrasi, seleksi kompetensi hingga penetapan oleh Panitia Seleksi Laskar Pelangi dan kemudian mengumumkan hasil seleksi berdasarkan hasil ujian seleksi sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 Ayat (3) Perwali Makassar Nomor 62 Tahun 2021. Hasil seleksi ini yang dijadikan dasar dalam bentuk persetujuan kepada Kepala Perangkat Daerah selaku PPK sebagai dasar melakukan perikatan kerja. Perikatan kerja untuk tenaga Laskar Pelangi ini dituangkan dalam Surat Perjanjian Kerja. Sebagaimana dimaksud pada Pasal 11 Ayat (2) bahwa Surat Perjanjian Kerja paling rendah memuat:

- a. dasar hukum;
- b. ruang lingkup pekerjaan;
- c. uraian tugas;
- d. hak dan kewajiban; dan
- e. masa kontrak

Masa kontrak atau jangka waktu perikatan kerja tenaga Laskar Pelangi berakhir pada 31 Desember tahun anggaran berkenaan atau dalam hal ini selama 12 bulan masa kerja. Kemudian akan diperpanjang berdasarkan penilaian kinerja yang diatur pada Pasal 20 Perwali Makassar Nomor 62 Tahun 2021.

#### **D. Mekanisme Rekrutmen Tenaga Honorer menjadi Calon Aparatur Sipil Negara**

Rekrutmen adalah proses menarik sebanyak mungkin kualifikasi pelamar untuk lowongan yang ada dan bukan diantisipasi. Ini merupakan pencarian bakat, pengajaran kelompok terbaik pelamar untuk posisi yang tersedia.<sup>42</sup> Rekrutmen pada hakikatnya merupakan proses menentukan dan menarik pelamar, yang mampu untuk bekerja dalam suatu perusahaan. Proses ini dimulai ketika para pelamar dicari dan berakhir ketika lamaran- lamaran mereka dikumpulkan. Hasilnya merupakan sekumpulan pelamar calon karyawan baru untuk diseleksi dan dipilih.<sup>43</sup>

Menurut Randall S. Schuler, proses rekrutmen hendaknya perlu memperhatikan sumber – sumber yang dapat dijadikan wahananya, yaitu meliputi sumber internal dan sumber eksternal<sup>44</sup>. Ada dua sumber utama rekrutmen yang dapat digunakan yaitu sumber internal dan sumber eksternal. Perusahaan dapat memperoleh orang yang direkrut dari kedua sumber ini. Sumber internal berkenaan dengan karyawan – karyawan yang ada saat ini didalam organisasi. Sedangkan sumber eksternal adalah individu yang saat ini tidak dikaryakan oleh organisasi.<sup>45</sup>

Dalam bidang kepegawaian, rekrutmen lebih dikenal dengan istilah pengadaan. Pengadaan diartikan sebagai proses atau kegiatan mengisi

---

<sup>42</sup> Suyanto, Juni Priansa Donni, 2011, *Manajemen SDM Dalam Organisasi Publik dan Bisnis*, Alfabeta, Bandung, Hal.62

<sup>43</sup> Veithzal Rivai, 2006, *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan: dari Teori ke Praktik*, PT. Raja Grafinso Persada, Jakarta, Hal. 158

<sup>44</sup> Suwanto, Juni Priansa Donni, 2011, *Manajemen SDM Dalam Organisasi Publik dan Bisnis*, Alfabeta, Bandung, Hal.71

<sup>45</sup> Sugiyono, 2004, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Hal. 185

formasi yang lowong, mulai dari perencanaan, penetapan nama yang akan diangkat, penetapan nomor induk pegawai hingga pengangkatan menjadi CPNS. Untuk lebih jelasnya berikut penjelasan dari masing – masing tahapan rekrutmen tenaga honorer menjadi CPNS.

### **1. Perencanaan**

Pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dilakukan dan menjadi tanggung jawab dari Pejabat Pembina Kepegawaian, dan untuk kelancaran pelaksanaannya PPK dapat menunjuk pejabat lain yang secara fungsional bertanggung jawab di bidang kepegawaian. Dalam tahap perencanaan, Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah membentuk tim pelaksana pengangkatan tenaga honorer menjadi CASN. Dimana anggota tim pelaksana pengangkatan adalah pegawai Badan Kepegawaian Daerah tersebut yang telah ditunjuk oleh Kepala Badan Kepegawaian Daerah untuk terlibat langsung dalam pengangkatan tenaga honorer menjadi CASN. Tugas mereka salah satunya adalah menyeleksi berkas administrasi yang kemudian dikirim ke Badan Kepegawaian Negara.

Dalam melakukan perencanaan rekrutmen SDM dari Tenaga Honorer dilakukan dalam 3 langkah:”

- 1) Penentuan jabatan kosong, hal ini terkait dengan adanya pegawai yang mengundurkan diri, pensiun, meninggal dunia dan akibat adanya ekspansi/perluasan organisasi;

- 2) Penentuan syarat jabatan, meliputi keahlian, pengetahuan, keterampilan dan pengalaman yang diperlukan untuk melakukan pekerjaan;
- 3) Penentuan metode dan syarat perekrutan, penentuan metode dan syarat perekrutan CASN dari Tenaga Honorer berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012.<sup>46</sup>

## **2. Penetapan Nama yang Akan Diangkat**

Tenaga honorer yang dapat mengisi lowongan formasi ialah tenaga honorer yang namanya tercantum dalam daftar nominatif tenaga honorer yang ditetapkan oleh Kepala Badan Kepegawaian Negara dari nama yang ada dalam database tenaga honorer Badan Kepegawaian Negara.

Tenaga honorer di luar data base Badan Kepegawaian Negara tidak dapat mengisi lowongan formasi untuk pengangkatannya menjadi CASN. Dalam menetapkan daftar nominatif tersebut dibuat berdasarkan prioritas jenis jabatan (guru, tenaga kesehatan, penyuluh dan tenaga teknis) masa kerja dan usia.

## **3. Penetapan Nomor Induk Pegawai (NIP)**

Setelah tahap seleksi administrasi selesai di tingkat daerah maka pejabat pembina kepegawaian menyampaikan usulan Nomor Induk Pegawai (NIP) untuk tenaga honorer yang akan diangkat menjadi CASN

---

<sup>46</sup> Suraya Hanifa, 2019, *Kedudukan Perlindungan Hukum Terhadap Status Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, Hal. 38

kepada Badan Kepegawaian Negara. Namun penetapan NIP dilakukan oleh BKN dengan cara mencocokkan nama tenaga honorer yang diusulkan NIP nya oleh pejabat pembina kepegawaian daerah dengan daftar nama tenaga honorer yang ditetapkan dalam database Badan Kepegawaian Negara.

#### **4. Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CASN**

Tenaga honorer yang telah memenuhi syarat maka akan di berikan Nomor Induk Pegawai oleh Badan Kepegawaian Negara. Kemudian setelah pejabat pembina kepegawaian daerah menerima nama – nama tenaga honorer yang telah memiliki Nomor Induk Pegawai maka ditetapkanlah surat keputusan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS yang ditandatangani oleh Walikota.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Agustinus Didik, Siswidiyanto, Stefanus Pani Rengu, Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Era Otonomi Daerah (Studi pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Batu), Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol 1, No.3, Hal.34-41