



CAKRAWALA HUKUM

MAJALAH ILMIAH FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS WIJAYA KUSUMA

Volume 28 Issue 1, Maret 2026

P-ISSN : 1411-2191

E-ISSN : 2723-0856

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2023 BERKAITAN DENGAN PENGANGKATAN TENAGA HONORER TENAGA TEKNIS MENJADI APARATUR SIPIL NEGARA (STUDI DI KABUPATEN BANYUMAS)

Sabrina Aisyah Putri¹, Esti Ningrum², Agoes Djatmiko³

¹ Mahasiswa, Fakultas Hukum Universitas Wijayakusuma Purwokerto, Indonesia

^{2,3} Dosen, Fakultas Hukum Universitas Wijayakusuma Purwokerto, Indonesia

Corresponding author: Binayabin16@gmail.com

ARTICLE INFO

Article History:

- Submitted: 15/01/2026
- Accepted: 01/02/2026
- Published: 10/03/2026

How to cite: Sabrina Aisyah Putri(2026), Implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Berkaitan Dengan Pengangkatan Tenaga Honorer Tenaga Teknis Menjadi Aparatur Sipil Negara (Studi di Kabupaten Banyumas, *Cakrawala Hukum* 28 (1), 35-39

ABSTRACT

This study examines the implementation of Law No. 20/2023 concerning Civil Servants (ASN) regarding the appointment of honorary technical workers as ASN in Banyumas Regency, within the context of gaps in legal norms and practices regarding honorary staff management, including the merit system and the rights of non-ASN. Using a clinical normative juridical method, data from a literature review and interviews at the Banyumas Human Resources Development Agency (BKPSDM) shows that implementation is progressing well based on communication, resources, disposition, and bureaucracy, despite constraints such as limited formations, mismatched qualifications, and administrative obstacles. The conclusion is that there is a need to strengthen technical policies, improve human resources, and improve the system to optimize the objectives of the law.

Keywords: State Civil Apparatus; Honorary Staff; Merit System.

Penelitian ini mengkaji implementasi UU No. 20/2023 tentang ASN terkait pengangkatan tenaga honorer teknis menjadi ASN di Kabupaten Banyumas, dengan latar kesenjangan norma hukum dan praktik penataan honorer, termasuk sistem merit serta hak non-ASN. Menggunakan metode yuridis normatif klinis, data dari studi pustaka dan wawancara di BKPSDM Banyumas menunjukkan implementasi berjalan baik berdasarkan komunikasi, sumber daya, disposisi, dan birokrasi, meski terkendala keterbatasan formasi, ketidaksesuaian kualifikasi, serta hambatan administratif. Disimpulkan perlunya penguatan kebijakan teknis, peningkatan SDM, dan penyempurnaan sistem untuk optimalisasi tujuan UU.

Kata kunci: Aparatur Sipil Negara; Tenaga Honorer; Sistem Merit.

I. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan UUD 1945 menjamin pelayanan publik melalui aparatur negara yang profesional, termasuk pengangkatan tenaga honorer menjadi ASN untuk mengurangi kesenjangan status dan kesejahteraan. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 memperkuat sistem merit dalam manajemen ASN, termasuk penataan honorer paling lambat Desember 2024 melalui verifikasi, validasi, dan pengangkatan PPPK, guna menciptakan birokrasi efektif dan akuntabel. Namun, di Kabupaten Banyumas, implementasi menghadapi kendala seperti keterbatasan formasi, ketidaksesuaian kualifikasi pendidikan, dan hambatan administratif, sehingga timbul kesenjangan antara norma hukum dan praktik lapangan Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan UUD 1945 menjamin pelayanan publik melalui aparatur negara yang profesional,

termasuk pengangkatan tenaga honorer menjadi ASN untuk mengurangi kesenjangan status dan kesejahteraan. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 memperkuat sistem merit dalam manajemen ASN, termasuk penataan honorer paling lambat Desember 2024 melalui verifikasi, validasi, dan pengangkatan PPPK, guna menciptakan birokrasi efektif dan akuntabel. Namun, di Kabupaten Banyumas, implementasi menghadapi kendala seperti keterbatasan formasi, ketidaksesuaian kualifikasi pendidikan, dan hambatan administratif, sehingga timbul kesenjangan antara norma hukum dan praktik lapangan.

II. Metode Penelitian

Menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan spesifikasi *clinical legal research* di BKPSDM Kabupaten Banyumas, data sekunder dari peraturan perundang-undangan dan wawancara, dianalisis secara kualitatif deskriptif. Sumber data primer meliputi UU ASN dan turunannya; sekunder berupa literatur dan doktrin hukum.

III. Hasil dan Pembahasan

Permasalahan ketenagakerjaan adalah berbagai isu yang muncul dalam hubungan antara pekerja dan dunia kerja, meliputi tingginya jumlah pengangguran akibat ketidakseimbangan antara angkatan kerja dan lapangan kerja, rendahnya kualitas tenaga kerja yang ditandai pendidikan rendah, persebaran tenaga kerja yang tidak merata, serta kurangnya perlindungan dan kesejahteraan pekerja.

ASN adalah istilah baru terhadap profesi PNS, pegawai pemerintah, dan aparatur negara pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Sejak 15 Januari 2014, melalui Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UUASN), pengaturan tentang kepegawaian dilakukan sedemikian rupa, baik menyangkut sistem dan substansi kepegawaian, kelembagaan, manajemen, sampai kepada pengistilahannya.

Pegawai honorer adalah seseorang yang diangkat untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah tanpa status kepegawaian tetap sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Mereka umumnya menerima gaji yang dibayarkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), meskipun terkadang dengan sistem pembayaran berdasarkan jam pelajaran seperti honorarium, dan tidak memiliki hak tunjangan seperti PNS.

Setelah tahun 2024 seluruh tenaga honorer yang sudah ada sebelum UU ASN diundangkan, apabila tidak memenuhi verifikasi dan validasi dalam proses penataannya akan dilakukan pembersihan (*cleansing*). Kenyataannya, tidak semua tenaga honorer tidak dapat memenuhi verifikasi dikarenakan ketidakmampuan di lingkungan pekerjaannya, tetapi lebih ke soal teknis administrasi yang belum bisa dipenuhi karena mekanisme subjektif dari penyelenggara. Salah satu contohnya adalah Dhisky, S.S., M.Pd., M.Si merupakan pemohon yang mengajukan gugatan Mahkamah Konstitusi. ia tidak dapat mendaftar PPPK guru karena data dapodik belum diverifikasi di dalam akun Sistem Seleksi Calon Aparatur Sipil Negara karena riwayat pendidikan dan pekerjaan yang belum diisi lengkap oleh operator sekolah sehingga ijazah tidak terverifikasi dan validasi di dapodik.

Kebijakan pemerintah terhadap tenaga honorer menjadi isu yang sangat penting untuk dikaji karena menyangkut keberlangsungan status jutaan tenaga kerja non-Aparatur Sipil Negara yang telah lama mengabdikan diri di berbagai instansi pemerintah. Dalam konteks reformasi birokrasi dan efisiensi aparatur negara, kebijakan mengenai penghapusan tenaga honorer dan transisinya ke sistem Aparatur Sipil Negara menimbulkan pertanyaan besar tentang keadilan sosial dan keberpihakan negara terhadap tenaga kerja informal di sektor publik. Meskipun demikian, eks Tenaga Honorer Kategori II dan Tenaga Non-ASN lainnya tetap dipertimbangkan untuk diatur statusnya secara administratif, sesuai Surat Menteri PAN-RB Nomor B/1527/M.SM.01. 00/2023.

Penerapan surat edaran ini di Kabupaten Banyumas tidak akan melalui peraturan daerah (Perda) terpisah. Sebaliknya, pemerintah daerah akan menerapkan instruksi dan pedoman yang tertuang dalam surat edaran tersebut untuk menindaklanjuti isu kepegawaian terkait tenaga non-

ASN di lingkungan Pemkab Banyumas

Tindak lanjut dari Surat Menteri Dalam Negeri tentang penganggaran gaji PPPK. Kriteria pegawai non-ASN yang berhak menerima gaji adalah yang lulus seleksi PPPK Tahap I, II, atau III, atau terdaftar di database BKN. Pegawai yang diangkat setelah 31 Oktober 2023 tidak akan menerima gaji dari APBD mulai Januari 2025. Pembayaran gaji harus dilaksanakan sesuai ketentuan. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas dan dampak kebijakan pemerintah terhadap tenaga honorer, serta mengidentifikasi tantangan dalam implementasinya.

Suatu kebijakan yang telah ditetapkan haruslah di implementasikan secara maksimal untuk memperoleh hasil yang diharapkan. Implementasi kebijakan merupakan proses administratif yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah atau pelaksana teknis sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam kebijakan itu sendiri dengan mendayagunakan segenap sumber daya yang ada. Implementasi Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon ASN ini dapat dilihat dari beberapa indikator, yaitu:

1. Komunikasi dan Koordinasi

Komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun sebaliknya. Komunikasi dilakukan untuk menghindari distorsi implementasi. Sementara itu koordinasi menyangkut persoalan bagaimana praktik pelaksanaan kekuasaan. Koordinasi berarti adanya kerjasama yang saling terkait dan saling mendukung antar pelaksana kebijakan dalam guna pencapaian tujuan implementasi kebijakan.

Komunikasi pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Banyumas dilakukan disetiap bidang dan terstruktur baik secara vertikal maupun horizontal. Komunikasi antar bidang tersebut sudah memiliki tugas pokok dan fungsinya tersendiri sehingga tidak ada kesalahpahaman terhadap tugas yang akan dilaksanakan. BKPSDM Kabupaten Jayapura juga melakukan koordinasi dengan Badan Kegawaian Daerah (BKD). Badan Kepegawaian Daerah memberi instruksi menyangkut segala hal tentang kepegawaian yang akan di proses selanjutnya oleh Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Banyumas. Berdasarkan hasil analisis keseluruhan dapat dilihat bahwa indikator komunikasi dan koordinasi sudah dilakukan dan berjalan cukup baik, baik komunikasi di lingkungan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Banyumas maupun koordinasi dengan instansi lainnya. Namun Komunikasi dan Koordinasi dengan tenaga honorer masih belum maksimal dan perlu lebih ditingkatkan kegiatan sosialisasi, bila ditinjau dari keterlambatan pemberkasan maupun tenaga honorer yang tidak memenuhi syarat dari ijazahnya maupun kejelasan dari pengangkatan menjadi tenaga honorer atau tenaga PPPK. Hasil penelusuran data verifikasi bahwa beberapa tenaga honorer yang tidak masuk verifikasi atau ditolak karena masa kerja serta adanya indikasi tenaga kerja tersebut berasal dari tenaga PPPK. Verifikasi ini bermasalah karena adanya sistem data base yang mengalami kerusakan atau sistem. Sehingga dalam keadaan tersebut dapat terjadi manipulasi data tenaga yang mungkin berasal dari tenaga honorer maupun tenaga PPPK.

Dengan ditingkatkannya kegiatan sosialisasi dan pengawasan, maka setiap tenaga honorer maupun tenaga PPPK akan menyadari tanggungjawabnya mau mematuhi seluruh isi peraturan tersebut sebelum menjadi tenaga honorer atau tenaga PPPK. Karena hal ini dapat menjadi polemik bagi tenaga honorer tersebut bila terjadi masalah dalam verifikasi data.

2. Indikator lainnya yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber daya. Ketersediaan sumber daya merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Tanpa sumber daya yang cukup, implementasi kebijakan tidak akan bisa tercapai. Sumber daya dapat dibedakan menjadi dua bagian, yaitu sumber daya materil meliputi dana dan peralatan yang dipakai, dan sumber daya non materil meliputi staff/ personil yang memadai serta keahlian-keahlian yang tepat untuk melaksanakan tugas-tugasnya, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan, serta informasi mengenai program/ kebijakan yang akan diimplementasikan.

- 1) Sumber Daya Manusia
- 2) Sumber Daya Finansial
- 3) Sumber Daya Fasilitas
- 4) Disposisi

5) Struktur Birokrasi

B. Kendala yang dihadapi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Banyumas dalam implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Berkaitan Dalam Pengangkatan Tenaga Honorer Tenaga Teknis Menjadi Aparatur Sipil Negara dari hasil temuan sebagai berikut:

1) Formasi tidak dapat menampung seluruh pegawai honorer

Kendala pemerintah untuk mengangkat tenaga honorer menjadi PPPK adalah usulan formasi dari Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyumas.

2) Tidak mengakomodir seluruh kualifikasi Pendidikan

Pada syarat dalam mengikuti tes PPPK dan CPNS salah satunya adalah kualifikasi pendidikan yang linier. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK pasal 16 poin e yang menyatakan bahwa syarat untuk menjadi PPPK harus memiliki pendidikan sesuai dengan persyaratan jabatan.

3) Kendala dari tenaga honorer

Tidak melengkapi/ketinggalan berkas, sudah melewati syarat/batas umur pengangkatan serta tenaga honorer yang tidak yakin bisa menjadi ASN. Kemudian tertundanya pengangkatan sejumlah Tenaga Honorer menjadi kendala yang serius terutama sudah melewati/lulus tahapan seleksi tenaga honorer, namun belum dapat diterima karena masalah kuota.

Dari kendala yang ada, BKPSDM Kabupaten Banyumas harus mengintensifkan komunikasi dengan perangkat daerah lainnya dalam pengangkatan syarat tenaga honorer, agar dikemudian hari tidak terjadi masalah dalam verifikasi bila bermasalah dengan syarat ijazah maupun umur pegawai honorer tersebut serta kejelasan pengangkatan antara tenaga honorer maupun tenaga PPPK. BKPSDM perlu memperhatikan lebih serius tenaga honorer yang sudah mengabdikan lama dan belum diangkat menjadi sebagai ASN berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Berkaitan Dalam Pengangkatan Tenaga Honorer Tenaga Teknis Menjadi Aparatur Sipil Negara. Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Banyumas harus berupaya agar tenaga honorer yang tersisa dan memiliki hak sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Berkaitan Dalam Pengangkatan Tenaga Honorer Tenaga Teknis Menjadi Aparatur Sipil Negara.

IV. Penutup

Dari Hasil Penelitian dan Pembahasan diatas maka dapat ditarik Kesimpulan sebagai berikut:

a. Pertama, implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 berkaitan dengan pengangkatan tenaga honorer tenaga teknis menjadi Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Banyumas pada prinsipnya telah dilaksanakan sesuai dengan kerangka hukum yang berlaku. Pelaksanaan kebijakan tersebut dilakukan oleh Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Banyumas dengan berpedoman pada prinsip sistem merit, melalui mekanisme penataan tenaga non-ASN menuju Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Implementasi kebijakan ini dapat dilihat melalui beberapa indikator utama, yaitu komunikasi dan koordinasi antar instansi yang berjalan secara struktural dan berjenjang, ketersediaan sumber daya aparatur pelaksana, disposisi atau komitmen pelaksana kebijakan, serta struktur birokrasi yang telah disesuaikan dengan tugas dan fungsi masing-masing unit kerja. Secara umum, implementasi kebijakan tersebut telah berjalan cukup baik dan menunjukkan upaya nyata pemerintah daerah dalam menyesuaikan diri dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023.

b. Kedua, kendala dalam implementasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 berkaitan dengan pengangkatan tenaga honorer tenaga teknis menjadi Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Banyumas masih ditemukan dalam praktik. Kendala utama yang dihadapi meliputi keterbatasan formasi yang tidak mampu menampung seluruh tenaga honorer yang ada, ketidaksesuaian antara kualifikasi

pendidikan tenaga honorer dengan kebutuhan jabatan yang tersedia, serta hambatan administratif dalam proses verifikasi dan validasi data kepegawaian. Selain itu, terdapat pula tenaga honorer yang tidak memenuhi persyaratan normatif sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat diakomodasi dalam proses pengangkatan. Kendala-kendala tersebut menunjukkan bahwa meskipun kebijakan telah diimplementasikan, masih diperlukan penyempurnaan regulasi teknis, penguatan kapasitas sumber daya manusia, serta optimalisasi sistem administrasi kepegawaian agar tujuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 dapat tercapai secara efektif, adil, dan berkelanjutan.

Daftar Pustaka

Buku

- Andi Prastowo, 2012, *Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ishaq, 2017, *Metode penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung.
- Komara, E, 2019, *Kompetensi profesional pegawai asn (aparatur sipil negara) di Indonesia*, Mimbar Pendidikan.
- Muchsan, 1982, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, Dkk, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Siallagan, H., 2016, *Penerapan prinsip negara hukum di Indonesia*, Sosiohumaniora.
- Soemitro, Roni Hanitijo, 1990, *Metodologi Penelitian dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang pokok pokok penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan di Sekolah Polisi Negara.
- Peraturan Kepala Sekolah Polisi Negara Polda Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Tata Tertib Kehidupan Peserta Didik atau Siswa.

Internet

- <https://bkpsdm.banyumaskab.go.id/page/42945/statistik-non-asn> diakses 25 Januari 2026,