

## PENGHAPUSAN STATUS TENAGA HONORER DAN DAMPAKNYA

Dewi Sendhikasari D.

25

### Abstrak

*Kebijakan penghapusan status tenaga honorer yang disepakati oleh DPR dan Pemerintah merupakan kebijakan yang telah lama diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Kebijakan tersebut ditegaskan lagi untuk memastikan bahwa tidak ada lagi status pegawai yang bekerja di instansi pemerintah selain Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Tulisan ini mengkaji kebijakan penghapusan status tenaga honorer dan dampaknya bagi tenaga honorer yang ada saat ini. Dengan penghapusan status tenaga honorer tersebut, diharapkan permasalahan tenaga honorer yang masih tersisa dapat segera diselesaikan. Upaya yang sudah dan masih terus dilakukan yaitu mendorong tenaga honorer untuk mengikuti seleksi penerimaan CPNS dan PPPK. Selain itu, DPR RI bersama pemerintah juga diharapkan segera melanjutkan pembahasan revisi UU ASN yang salah satu poinnya adalah terkait tenaga honorer. Adapun revisi UU ASN masuk dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2020-2024.*

### Pendahuluan

Komisi II DPR RI dalam rapat kerja bersama Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN) sepakat untuk memastikan tidak ada lagi status pegawai yang bekerja di instansi pemerintah selain Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Hal ini dikarenakan saat ini masih ada tenaga honorer di instansi pemerintahan, terutama di daerah-daerah. Padahal, hal ini sudah diamanatkan sejak lama

dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Begitu juga pembayaran mereka menggunakan anggaran yang masuk dalam kategori barang dan jasa, bukan lagi sumber daya manusia, dan ini tidak kompatibel dengan UU ASN (dpr.go.id, 20 Januari 2020).

Sebelumnya, pada tanggal 15 Januari 2020, Komisi II DPR RI telah mengadakan audiensi bersama perwakilan honorer K2 dari berbagai daerah yang membahas terkait nasib tenaga honorer saat ini dan mendesak pemerintah segera merevisi UU ASN, sehingga



puluhan ribu honorer bisa diangkat menjadi ASN (koranseruya.com, 19 Januari 2020). Sementara itu, adanya kesepakatan penghapusan status tenaga honorer ternyata memunculkan persepsi yang berbeda pada sebagian masyarakat. Persepsi yang muncul yaitu bahwa dengan penghapusan status tenaga honorer maka tenaga honorer akan dipecat atau di-PHK. Hal ini bisa menimbulkan polemik terutama bagi tenaga honorer, padahal yang dimaksud kesepakatan di atas adalah nantinya tidak ada lagi pegawai tetap, pegawai tidak tetap, atau tenaga honorer, karena semua harus diangkat menjadi PNS dan PPPK. Jadi bukan dihapus dengan cara dipecat atau di-PHK (www.jpnn.com, 22 Januari 2020). Permasalahan tenaga honorer sebenarnya sudah lama terjadi, namun sampai saat ini belum dapat diselesaikan dengan baik. Tulisan ini untuk mengkaji kebijakan penghapusan status tenaga honorer dan dampaknya bagi tenaga honorer yang ada saat ini.

### **Status Tenaga Honorer**

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kategori tenaga honorer berdasarkan sumber pembiayaan antara lain: tenaga

honorer K1 yaitu honorer APBN, honorer APBD Provinsi, honorer APBD Kabupaten/Kota, dan tenaga honorer K2 yaitu honorer Non APBN/APBD. Honorer Non APBN/APBD terdiri dari guru honorer di sekolah negeri dan sekolah swasta, dan tenaga honorer di instansi pemerintah pusat/daerah.

Permasalahan tenaga honorer sebenarnya sudah berlangsung lama, terutama terkait tuntutan status untuk diangkat menjadi PNS dan kesejahteraan yang masih belum layak. Kehadiran tenaga honorer sendiri dikarenakan masih kurangnya jumlah sumber daya aparatur yaitu PNS di instansi pemerintahan terutama di daerah-daerah. Tenaga honorer muncul untuk membantu jalannya birokrasi pelayanan publik di tengah minimnya jumlah PNS yang ada. Selain itu, jika dilakukan pengadaan CPNS juga membutuhkan anggaran belanja pegawai yang besar. Terlebih lagi moratorium penerimaan CPNS juga pernah dilakukan yaitu pada tahun 2011-2012 dan tahun 2015-2017 dalam rangka penataan kebutuhan PNS dan evaluasi terhadap efektivitas jumlah dan kinerja PNS yang ada pada saat itu. Selain itu, kehadiran tenaga honorer juga tidak terlepas dari adanya kebijakan politik yang dibuat oleh para kepala daerah dengan mengangkat tenaga honorer di instansi pemerintah daerah.

Menurut Letor sebagaimana dikutip dalam Dwiyanto (2015), para ahli manajemen kebijakan publik yang dipenuhi semangat reformasi birokrasi berpendapat bahwa apapun solusi bagi permasalahan tenaga honorer,

harus tetap mendukung tercapainya kondisi ideal yang diinginkan yaitu birokrasi yang ramping, profesional, responsif, bersih dan melayani. Hal tersebut diyakini bisa terjadi melalui penerapan sistem rekrutmen yang lebih transparan, adil dan tidak diskriminatif dan sederet proses manajemen institusional atau dukungan kebijakan yang direncanakan dengan baik (Leter, 2019). Walaupun banyak tenaga honorer yang direkrut sesuai dengan kompetensinya, namun tidak dapat dipungkiri bahwa proses rekrutmen tenaga honorer yang terjadi selama ini sebagian besar melalui proses politik dan tidak melalui sistem merit (*merit system*).

Sistem merit menurut konsepsi disiplin ilmu merupakan suatu sistem manajemen kepegawaian yang menekankan pertimbangan dasar kompetensi bagi calon yang akan diangkat, ditempatkan, dipromosi, dan dipensiun sesuai UU berlaku. Kompetensi calon itu mengandung arti calon harus punya keahlian dan profesionalisme sesuai kebutuhan jabatan yang akan dipangku. Kompetensi, keahlian dan profesionalistik calon menjadi pertimbangan utama. (antikorupsi.org, 30 Januari 2018). Sementara, kompetensi yang dimiliki tenaga honorer yang ada saat ini masih banyak diragukan. Oleh karena itu, tenaga honorer harus tetap melalui seleksi yang jelas dengan sistem merit jika ingin menjadi CPNS.

### **Dampak Kebijakan**

Kebijakan penghapusan status tenaga honorer akan berdampak pada keberadaan tenaga honorer

yang masih ada saat ini. Terlebih lagi di daerah-daerah. Ada daerah yang setuju dengan kebijakan tersebut, misalnya Pemerintah Kota Bandung. Menurut Kepala Bidang Perencanaan Data Informasi Kepegawaian (BKPP) Kota Bandung, Rachmat Satiadi, menilai adanya PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK untuk menghapus pegawai honorer sampai dengan tahun 2023 berdampak positif dan negatif. Dampak positifnya, Pemkot Bandung dapat segera menyusun *roadmap* tata kelola pegawai non-PNS yang ikut penyelenggaraan pemerintahan yaitu tenaga guru, pegawai administrasi sekolah, tenaga medis, dan tenaga teknis infrastruktur lainnya yang rata-rata dibayar dengan belanja langsung. Sedangkan dampak negatifnya adalah dalam aturan tersebut seleksi yang dilakukan harus terukur dengan metode dan *passing grade* yang standarnya diatur. Selain itu, ada kemungkinan timbul konflik kepentingan antara tenaga non-PNS yang sudah ada dengan tenaga non-PNS yang baru (www.ayobandung.com, 22 Januari 2020).

Di lain pihak, Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo menilai kebijakan tersebut bisa menyulitkan upaya pemenuhan pegawai di sejumlah instansi. Apalagi saat ini akan ada kekurangan jumlah guru jika wacana penghapusan tenaga honorer dilaksanakan. Pengangkatan tenaga honorer menjadi pegawai tetap dipandang sebagai salah satu cara untuk menutupi kekurangan. Selama negara belum mampu memberikan pegawai sesuai kebutuhan, maka harus ada inovasi untuk mengisi kekosongan-kekosongan

itu. Solusinya adalah boleh mengangkat tenaga honorer, tapi syaratnya daerah tersebut harus dapat membiayai sendiri dan tidak membebani pemerintah pusat. Selain itu, masih banyak inovasi lain yang bisa dilakukan untuk pemenuhan pegawai dan semua dapat dilakukan agar pelayanan publik tidak terganggu (regional.kompas.com, 23 Januari 2020).

Sementara itu, pemerintah saat ini akan fokus memperjelas status tenaga honorer yang sudah ada yaitu akan diberikan waktu 5 (lima) tahun bagi tenaga honorer untuk mengikuti seleksi CPNS dan PPPK. Menurut Deputi Bidang SDM Aparatur Kemenpan-RB, Setiawan Wangsaatmaja, hingga saat ini tenaga honorer yang belum lulus seleksi cukup banyak. Tahun 2013, ada 438.590 orang tenaga honorer yang tidak lulus seleksi yang terdiri dari profesi tenaga administrasi 269.400 orang, penyuluh 5.803 orang, kesehatan 6.091 orang, dosen 86 orang dan guru 157.210 orang. Untuk jumlah tenaga honorer yang tidak lulus pengangkatan ini akan dilakukan prioritas penanganan terutama untuk guru, dosen dan tenaga kesehatan. Langkah penanganannya yaitu, tenaga honorer yang memenuhi persyaratan diberi kesempatan untuk mengikuti seleksi CPNS sesuai dengan peraturan perundangan. Kemudian bagi tenaga honorer yang tidak memenuhi persyaratan maka bisa mengikuti seleksi PPPK. Dalam masa transisi ini, gaji tenaga honorer akan diberikan sesuai dengan UMR daerahnya masing-masing. Namun, jika dalam masa transisi hingga tahun 2023 juga

tidak menjadi PNS maka akan dievaluasi kembali kontraknya dengan instansi terkait (www.cnbcindonesia.com, 27 Januari 2020).

Ketentuan pengangkatan tenaga honorer merupakan lanjutan dari pelarangan terhadap pejabat pemerintah untuk mengangkat tenaga honorer menjadi ASN. Dalam PP Nomor 49 Tahun 2018, Pasal 96 disebutkan bahwa pejabat pembina kepegawaian termasuk pejabat lainnya dilarang mengangkat pegawai non-PNS dan ataupun non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN. Bahkan, jika ketentuan itu dilanggar, KemenPAN-RB bersama kementerian terkait akan memberlakukan sanksi. Namun hal ini belum bisa dipastikan terkait tenaga honorer yang tak lolos seleksi CPNS hingga melewati batas waktu tersebut akan diberhentikan atau tidak. Masa transisi tersebut pada dasarnya bertujuan untuk merapikan tenaga honorer yang ada di Indonesia. Setelah itu, KemenPAN-RB bersama Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Dalam Negeri akan mengevaluasi aturan tersebut (nasional.kompas.com, 27 Januari 2020).

Dalam penyelesaian tenaga honorer melalui seleksi penerimaan CPNS dan PPPK, pemerintah pusat maupun daerah harus benar-benar teliti dalam menyusun formasi berdasarkan beban kerja di instansi masing-masing. Selama ini, permasalahan tenaga honorer juga tidak terlepas dari adanya permasalahan kepegawaian yang terjadi di Indonesia. Hal ini karena pemenuhan kebutuhan aparatur

yang masih belum seimbang dengan beban kerja yang terdapat di tiap-tiap birokrasi pemerintahan, terutama di daerah. Selain itu, terkait pemenuhan anggaran belanja pegawai yang sangat besar terutama dana pensiun bagi PNS juga harus diperhatikan. Sedangkan untuk kesejahteraan tenaga honorer yang masih belum bisa diangkat menjadi ASN, sebaiknya juga lebih diperhatikan dengan memberikan upah yang layak, terutama tenaga honorer di bidang pendidikan dan kesehatan yang memang masih sangat dibutuhkan.

### Penutup

Kebijakan penghapusan status tenaga honorer yang disepakati oleh DPR RI dan Pemerintah sudah lama diamanatkan dalam UU ASN. Permasalahan tenaga honorer yang masih tersisa sebaiknya segera diselesaikan dengan mendorong tenaga honorer untuk mengikuti seleksi penerimaan CPNS dan PPPK. Proses seleksi juga diharapkan memprioritaskan terhadap keberadaan tenaga honorer yang masih ada saat ini tanpa mengesampingkan sistem merit. Sedangkan terkait larangan pengangkatan tenaga honorer di instansi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah sebaiknya ditaati oleh para pejabat pembina kepegawaian, agar tidak ada lagi penambahan pegawai dengan status tenaga honorer atau dengan nama lain.

Selain itu, DPR RI bersama pemerintah juga diharapkan segera melanjutkan pembahasan revisi UU ASN yang masuk dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2020-2024. Salah satu poin revisi UU ASN adalah terkait tenaga honorer

yang telah bekerja di institusi atau lembaga pemerintahan. Hal ini dikarenakan selama ini UU ASN belum dapat menyelesaikan permasalahan tenaga honorer yang masih ada saat ini, terlebih lagi mereka yang telah lama mengabdikan di instansi pemerintahan.

### Referensi

Farisa, Fitria Chusna. 2020. "Tenaga Honorer Diberi Waktu Hingga 2023 untuk Dapat Diangkat sebagai PNS", 27 Januari 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/27/16501781/tenaga-honorer-diberi-waktu-hingga-2023-untuk-dapat-diangkat-sebagai-pns?>, diakses 29 Januari 2020.

"Ganjar Kritisi Rencana Hapus Honorer: Kita Kekurangan Pegawai", 23 Januari 2020, <https://regional.kompas.com/read/2020/01/23/16211621/ganjar-kritisi-rencana-hapus-honorer-kita-kekurangan-pegawai?>, diakses 29 Januari 2020.

"Honorer K2 Kembali Tuntut Diangkat PNS Ini, Info Terbaru Perjuangan Desak Pemerintah", 21 Januari 2020, <https://koranseruya.com/honorer-k2-kembali-tuntut-diangkat-pns-ini-info-terbaru-perjuangan-desak-pemerintah.html>, diakses 22 Januari 2020.

Julita, Lidya S. 2020. "Terungkap, Ini Skenario Pemerintah Hapus Tenaga Honorer!", 27 Januari 2020, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200127124439-4-132989/terungkap-ini-skenario-pemerintah-hapus-tenaga-honorer>, diakses 29 Januari 2020.

Letor, Ronald Philips. 1 April 2019. "Tenaga Kerja Honorer di Pusaran Surplus Populasi Relatif", April 2019, <https://mapcorner.wgugm.ac.id/2019/04/tenaga-kerja-honorer-di-pusaran-surplus-populasi-relatif/>, diakses 21 Januari 2020.

"Mengapa Muncul Persepsi Honorer Akan Dihapus?", 22 Januari 2020, <https://www.jpnn.com/news/mengapa-muncul-persepsi-honorer-akan-dihapus>, diakses 23 Januari 2020.

"Sistem Merit dalam Pemerintahan", 30 Januari 2018, <https://antikorupsi.org/id/news/sistem-merit-dalam-pemerintahan>, diakses 23 Januari 2020.

Status Pegawai dalam UU ASN Hanya Ada PNS dan PPPK", 21 Januari 2020, <http://dpr.go.id/berita/detail/id/27254/t/Status+Pegawai+dalam+UU+ASN+Hanya+Ada+PNS+dan+PPPK>, diakses 22 Januari 2020.

"Tenaga Honorer Akan Dihapus, Ini Dampak Positif dan Negatifnya", 22 Januari 2020, <https://www.ayobandung.com/read/2020/01/22/77191/tenaga-honorer-akan-dihapus-ini-dampak-positif-dan-negatifnya>, diakses 29 Januari 2020.



Dewi Sendhikasari D.  
[dewi.sendhikasari@dpr.go.id](mailto:dewi.sendhikasari@dpr.go.id)

Dewi Sendhikasari Dharmaningtyas, S.IP., MPA., menyelesaikan pendidikan S1 Jurusan Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD" Yogyakarta pada tahun 2007 dan pendidikan S2 Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda bidang Politik Dalam Negeri pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR-RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu dan Kesiapannya Menghadapi Pemilu Serentak" (2015), "Evaluasi Terhadap Pemekaran Daerah dan Potensi Penggabungan Daerah" (2016), dan "Pembagian Kewenangan Pemerintahan dalam Pengelolaan Energi Nasional" (2016).

### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.