



ISSN 2797-8508 (Print)

ISSN 2807-8330 (Online)

VOL. 5 NO. 3, JUNE-DEC (2025)

Riwayat Artikel

History of Article

Diajukan: 12 Desember 2025

Submitted

Direvisi: 25 Desember 2025

Revised

Diterima: 2 Februari 2026

Accepted

Saran Perujukan

How to cite:

Arsyi, Fauzld., & Sugiarto, Laga. (2025). Reformulasi Yuridis Pengangkatan Guru Honorer Berbasis Special Service Personnel System dalam Dimensi System of incentive guna Menjamin Kesejahteraan Guru *Ikatan Penulis Mahasiswa Hukum Indonesia Law Journal*, 5(3), 231-256. <https://doi.org/10.15294/ipmhi.v5i3.44653>

© 2022 Authors. This work is licensed under a [Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/). All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions. This title has been indexed by [Google Scholar](https://scholar.google.com/)

Reformulasi Yuridis Pengangkatan Guru Honorer Berbasis *Special Service Personnel System* dalam Dimensi *System of incentive* guna Menjamin Kesejahteraan Guru

Legal Formulation of the Appointment of Honorary Teacher Based on the Special Service Personnel System from the Perspective of the Dimension System of incentives to Ensure Teacher Welfare

Fauzld Nur Arsy,^{}  Laga Sugiarto^{}
Universitas Negeri Semarang



Email Korespondensi: arsyfauzuldnur@students.unnes.ac.id

Abstract *The appointment of honorary teachers within Indonesia's civil service system reflects a regulatory paradox: while the state formally upholds the merit system and the professionalization of the State Civil Apparatus, the resolution of*

honorary teacher status has largely been addressed through administrative and transitional measures. The integration of honorary teachers into the Government Employees with Work Agreements (PPPK) scheme under Law Number 5 of 2014 on the State Civil Apparatus and Law Number 20 of 2023 on the State Civil Apparatus does not yet demonstrate a specially designed civil service regime that ensures long-term career certainty, structural stability, and a comprehensive incentive architecture. The policy to abolish honorary employment appears more as a response to social and fiscal pressures than as the result of a coherent institutional design. This research employs normative legal methodology using statutory, conceptual, and comparative approaches. The analysis is conducted through vertical and horizontal mapping of the relevant civil service regulations, complemented by a comparative study of Japan's Special Service Personnel System. The analytical framework is grounded in the system of incentive perspective, encompassing financial, career, structural, and psychological incentive dimensions as evaluative parameters of policy design. The findings indicate that the current policy direction remains predominantly administrative and transitional rather than systemic and permanent. The PPPK scheme has not fully satisfied the dimensions of a comprehensive incentive system, particularly in terms of long-term career security and institutional stability. In contrast, Japan's Special Service Personnel System demonstrates a structurally integrated and permanent model supported by a well-defined incentive framework. This study recommends a juridical reformulation of honorary teacher appointments based on the Special Service Personnel System within the dimension of a comprehensive incentive system to ensure legal certainty, professionalization, and sustainability in Indonesia's civil service structure.

Keywords *Honorary Teachers, Juridical Reformulation, System of incentive.*

Abstrak Pengangkatan guru honorer dalam sistem kepegawaian nasional merefleksikan paradoks kebijakan: di satu sisi negara menegaskan penerapan merit system dan profesionalisme Aparatur Sipil Negara, namun di sisi lain penyelesaiannya dilakukan melalui pendekatan administratif yang bersifat transisional. Integrasi guru honorer ke dalam skema Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 belum menunjukkan desain sistem kepegawaian khusus yang memberikan kepastian karier, stabilitas struktural, dan arsitektur insentif jangka panjang. Kebijakan penghapusan tenaga honorer lebih tampak sebagai respons terhadap tekanan sosial dan fiskal daripada hasil perancangan institusional yang sistemik. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Analisis dilakukan melalui pemetaan norma secara vertikal dan horizontal terhadap regulasi ASN dan PPPK, serta perbandingan dengan *Special*

Service Personnel System di Jepang. Kerangka analisis menggunakan perspektif *system of incentive* yang meliputi dimensi insentif finansial, karier, struktural, dan psikologis sebagai parameter evaluatif desain kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa arah kebijakan pengangkatan guru honorer masih dominan administratif-transisional dan belum berbasis desain sistem permanen. Skema PPPK belum sepenuhnya memenuhi dimensi *system of incentive*, terutama dalam aspek kepastian karier dan stabilitas jangka panjang. Sebaliknya, model *Special Service Personnel System* di Jepang memperlihatkan konstruksi kepegawaian khusus yang dirancang permanen, sistemik, dan terintegrasi dengan sistem insentif yang jelas. Penelitian ini merekomendasikan reformulasi yuridis pengangkatan guru honorer berbasis *Special Service Personnel System* dalam dimensi *system of incentive* guna mewujudkan kepastian hukum, profesionalisasi, dan keberlanjutan sistem kepegawaian nasional.

Kata kunci Guru Honorer, *Special Service Personnel System*, *System of incentive*.

A. Pendahuluan

Pengangkatan guru honorer merupakan salah satu isu struktural yang hingga kini terus menimbulkan perdebatan dalam ranah hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Secara normatif, konstitusi melalui Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan kewajiban negara untuk menjamin hak atas pendidikan serta menyelenggarakan sistem pendidikan nasional yang bermutu¹. Kewajiban konstitusional tersebut secara implisit mencakup tanggung jawab negara dalam memastikan ketersediaan tenaga pendidik yang profesional, sejahtera, dan memiliki kepastian status hukum. Namun, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, pemenuhan kewajiban tersebut justru dihadapkan pada realitas eksistensi jutaan guru honorer yang bekerja dalam kondisi ketidakpastian hukum, keterbatasan perlindungan administratif, dan disparitas kesejahteraan yang signifikan dibandingkan aparatur sipil negara.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketegangan struktural antara mandat konstitusional negara dalam menjamin hak atas pendidikan dan desain rezim hukum kepegawaian yang belum secara memadai mengakomodasi keberadaan guru honorer sebagai bagian integral dari aparatur pelayanan publik. Ketidakmemadaan tersebut tercermin dalam konstruksi Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang membagi ASN ke dalam kategori Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, tanpa menyediakan rezim transisional atau rezim khusus yang secara eksplisit mengatur posisi guru honorer sebagai tenaga

¹ Saidun Hutasuhut et al., "Kesejahteraan Guru Di Indonesia," *Future Academia: The Journal of Multidisciplinary Research on Scientific and Advanced* 3, no. 1 (2025): 227–35, <https://doi.org/10.61579/future.v3i1.277>.

pelayanan publik strategis yang telah lama mengabdikan². Fragmentasi pengaturan ini menimbulkan ambiguitas status hukum serta ketidakselarasan antara norma kepegawaian dan kebutuhan faktual penyelenggaraan pendidikan nasional.

Secara empiris, guru honorer telah lama menjadi tulang punggung penyelenggaraan pendidikan, khususnya di daerah terpencil, tertinggal, dan dengan keterbatasan fiskal. Mereka mengisi kekosongan formasi guru tetap akibat keterbatasan rekrutmen ASN, moratorium penerimaan pegawai, serta distribusi guru yang tidak merata. Meskipun kontribusinya bersifat fundamental, status hukum guru honorer berada dalam posisi ambigu: di satu sisi mereka menjalankan fungsi pelayanan publik yang esensial, namun di sisi lain tidak diakui secara penuh sebagai subjek dalam rezim kepegawaian negara. Sejumlah kajian empiris menunjukkan bahwa ketergantungan sekolah terhadap guru honorer bukan lagi bersifat sementara, melainkan telah menjadi pola struktural dalam tata kelola pendidikan daerah, terutama di wilayah dengan kapasitas fiskal terbatas. Dalam praktiknya, guru honorer sering kali menerima honorarium yang jauh di bawah standar kelayakan, bahkan tidak sebanding dengan beban kerja yang dijalankan³. Realitas ini diperburuk dengan keterlambatan penerbitan aturan teknis untuk pengangkatan guru honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), sehingga banyak honorer yang memenuhi syarat administrasi namun belum memperoleh Surat Keputusan pengangkatan hingga kini⁴.

Data dan pemberitaan nasional juga menunjukkan masih adanya guru honorer yang menerima honorarium di bawah upah minimum regional, bahkan terdapat kasus di mana pembayaran honor bergantung pada fleksibilitas penggunaan Dana BOS di masing-masing sekolah⁵. Temuan riset menemukan bahwa lebih dari 70 % guru honorer di Indonesia masih menerima gaji di bawah Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK), yang memperlihatkan disparitas kesejahteraan yang tajam antara guru honorer dan pegawai ASN⁶. Kondisi ini melahirkan paradoks kebijakan, di mana negara menggantungkan keberlangsungan layanan pendidikan pada tenaga kerja yang secara hukum justru berada di pinggir sistem. Kebijakan baru juga mensyaratkan larangan perekrutan guru honorer mulai 2026, yang memicu

² Rizkya Indah et al., "Jaminan Perlindungan Hukum Hak-Hak Guru Dengan Status Pegawaian Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Honorer)," *Online Administrative Law & Governance Journal* 5, no. 3 (2022): 523.

³ Adinda Putri Br Sitepu et al., "Efektivitas Kebijakan Pemerintah Dalam Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi ASN Melalui P3K: Tinjauan Dampak Dan Implementasi," *Dinamika Pembelajaran: Jurnal Pendidikan Dan Bahasa* 2, no. 2 (2025): 135–43.

⁴ Endang S, "Pengabdian Yang Dianaktirikan, 34 Guru Honorer Solok Selatan Terjebak Ketidakpastian," 2025, <https://www.kabarreskrim.net/pengabdian-yang-dianaktirikan-34-guru-honorer-solok-selatan-terjebak-ketidakpastian/?utm>.

⁵ Detikcom, "Duduk Perkara Guru Honorer Di Jakarta Mendadak Kena 'Cleansing,'" 2024, <https://news.detik.com/berita/d-7442264/duduk-perkara-guru-honorer-di-jakarta-mendadak-kena-cleansing?utm>.

⁶ Lintang Budiyantri Prameswari, "IDEAS Sebut 74 Persen Guru Honorer Masih Digaji Di Bawah UMK," 2024, <https://m.antaranews.com/berita/4492561/ideas-sebut-74-persen-guru-honorer-masih-digaji-di-bawah-umk?utm>.

berbagai kebingungan di lapangan terkait posisi guru honorer yang belum lulus seleksi PPPK dan belum ada kejelasan administrasi yang memadai⁷.

Problematika mendasar dalam pengangkatan dan pengelolaan guru honorer terletak pada inkonsistensi desain regulasi antara rezim kepegawaian nasional dan kebijakan sektoral pendidikan, yang menghasilkan pola pengaturan yang fragmentaris, tumpang tindih, serta cenderung responsif terhadap tekanan politik jangka pendek dibanding perencanaan sistemik jangka panjang⁸. Kebijakan yang selama ini ditempuh—terutama melalui skema Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dan berbagai regulasi sektoral—belum dirancang sebagai solusi sistemik, melainkan lebih sebagai respons administratif jangka pendek atas tekanan sosial dan politik. Akibatnya, persoalan mendasar seperti kepastian status hukum, keberlanjutan karier, dan sistem insentif yang proporsional justru tidak terselesaikan secara komprehensif.

Lebih jauh, implementasi kebijakan tersebut kerap melahirkan bentuk eksklusi baru melalui persyaratan administratif, mekanisme seleksi, serta pembatasan usia yang tidak sepenuhnya merefleksikan realitas pengabdian dan kebutuhan riil di lapangan. Kondisi ini menunjukkan adanya kekosongan norma (*normative gap*) pada level desain sistem kepegawaian negara, yakni tidak tersedianya pengaturan yang secara eksplisit mengklasifikasikan dan mengatur tenaga pelayanan publik strategis berbasis pengabdian jangka panjang di luar skema ASN reguler. Sistem kepegawaian yang bersifat generalistik tersebut tidak menyediakan diferensiasi berbasis fungsi strategis, sehingga guru honorer terjebak dalam ruang abu-abu antara tenaga kontraktual biasa dan aparatur negara.

Sebagai komparatif, sejumlah negara menerapkan diferensiasi sistem kepegawaian berbasis fungsi strategis melalui mekanisme yang dapat dikategorikan sebagai *Special Service Personnel System*. Sistem ini tidak menempatkan seluruh aparatur publik dalam satu rezim generalistik, namun membedakan kategori pegawai berdasarkan sifat tugas, tingkat profesionalisme, dan kontribusi strategis terhadap kepentingan negara. Sistem ini memungkinkan adanya pengaturan khusus terkait rekrutmen, pola karier, sistem remunerasi, serta perlindungan sosial yang disesuaikan dengan karakteristik profesi tertentu. Pendekatan ini bertumpu pada asumsi bahwa fungsi pelayanan publik yang strategis, termasuk pendidikan yang memerlukan desain regulasi yang adaptif dan tidak sepenuhnya dapat diseragamkan dalam kerangka kepegawaian umum⁹.

⁷ Ilham Pratama Putra, "Sekolah Tak Boleh Rekrut Guru Honorer Di 2026," 2025, <https://www.medcom.id/pendidikan/news-pendidikan/yNLZMQvk-sekolah-tak-boleh-rekrut-guru-honorer-di-2026?utm>.

⁸ Hutasuhut et al., "Kesejahteraan Guru Di Indonesia." *Future Academia: The Journal of Multidisciplinary Research on Scientific and Advanced* 3, No. 1 (2025): 227–235.

⁹ Japanese Law Transation, "National Public Service Act - English," 2026, <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/1917/en?hl=en-US>.

Pengalaman dari Jepang menunjukkan bahwa profesi guru diposisikan sebagai bagian penting dalam arsitektur pembangunan nasional, sehingga negara merancang sistem penghargaan dan remunerasi yang relatif tinggi serta menjamin stabilitas karier mereka. Diferensiasi tersebut tidak semata-mata berbasis status administratif, tetapi juga mempertimbangkan nilai strategis profesi dalam pembangunan sumber daya manusia. Hal ini bertujuan agar guru memperoleh pengakuan kelembagaan yang kuat, baik dari sisi kesejahteraan maupun perlindungan profesi, sehingga sistem pendidikan tidak bergantung pada tenaga kerja yang berada dalam ketidakpastian hukum¹⁰.

Dalam perspektif reformasi administrasi publik, sistem insentif merupakan salah satu elemen kunci dalam membangun profesionalisme dan efektivitas birokrasi. Pengalaman komparatif di berbagai negara menunjukkan bahwa penataan rentang remunerasi, struktur karier, dan mekanisme penghargaan kinerja menjadi bagian integral dari arsitektur reformasi administrasi negara. Sistem insentif tidak semata-mata dipahami sebagai instrumen fiskal, melainkan sebagai perangkat normatif yang memengaruhi motivasi, integritas, dan kualitas pelayanan publik. Sebaliknya, ketika reformasi birokrasi lebih menekankan aspek kelembagaan formal tanpa disertai desain insentif yang adaptif dan proporsional, reformasi tersebut cenderung terjebak dalam paradigma birokrasi legal-formal yang kaku dan kurang responsif terhadap kebutuhan sektor pelayanan publik tertentu. Dalam konteks Indonesia, dimensi ini belum sepenuhnya menjadi perhatian sentral dalam pengaturan guru honorer, sehingga problem ketidakadilan insentif dan ketidakpastian karier terus berulang tanpa solusi struktural¹¹.

Gagasan reformulasi yuridis pengangkatan guru honorer berbasis *Special Service Personnel System* (SSPS) menjadi relevan untuk dikaji. Sistem ini menawarkan pendekatan kepegawaian yang bersifat khusus (*special regime*), dengan mengakui karakteristik fungsi, kontribusi, dan kebutuhan tenaga pelayanan publik tertentu tanpa harus dipaksakan masuk ke dalam rezim kepegawaian umum yang seragam. Dalam dimensi *system of incentive*, SSPS membuka ruang bagi perancangan sistem insentif yang lebih adil, adaptif, dan berorientasi pada kinerja serta pengabdian, sekaligus tetap berada dalam koridor akuntabilitas dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Urgensi pembahasan ini bersifat ganda, baik secara akademik maupun praktis. Secara akademik, kajian mengenai SSPS dalam konteks pengangkatan guru honorer masih relatif terbatas, khususnya dalam perspektif hukum tata negara dan administrasi negara yang menekankan desain normatif sistem kepegawaian. Secara

¹⁰ Yasnita Yasnita and Budi Kristanto, "Perbandingan Sistem Pemerintahan, Konstitusi Dan Sistem Kepegawaian Negara Indonesia Dan Jepang," *Riwayat: Educational Journal of History and Humanities* 8, no. 3 (2025): 4299–4306, <https://doi.org/10.24815/jr.v8i3.48452>.

¹¹ Laga Sugiarto and Arif Hidayat, *Hukum Administrasi Negara: Teori Dasar Regulatory State & Public Services*. (Semarang: UNNES Press, 2025).

praktis, reformulasi yuridis ini penting sebagai landasan konseptual bagi pembentuk kebijakan untuk merancang sistem pengangkatan dan pemberian insentif guru honorer yang tidak lagi bersifat temporer dan tambal sulam, melainkan sistemik dan berkelanjutan. Dengan demikian, pembahasan ini diharapkan mampu menjembatani kesenjangan antara norma dan realitas, serta berkontribusi pada perwujudan keadilan administratif dan peningkatan kualitas pendidikan nasional.

Rezim hukum pengangkatan guru honorer dalam sistem kepegawaian negara Indonesia menjadi kajian yang penting untuk diteliti secara mendalam, khususnya dari aspek kecukupan desain normatif dan implementasinya dalam praktik penyelenggaraan pendidikan. Berbagai kebijakan yang selama ini diterapkan, terutama melalui mekanisme Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dan regulasi sektoral lainnya, menunjukkan adanya ketegangan antara tujuan normatif untuk menjamin kepastian status hukum dan kesejahteraan tenaga pendidik dengan realitas empiris yang masih ditandai oleh ketidakpastian, ketimpangan sistem insentif, serta eksklusi administratif terhadap sebagian guru honorer. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai apakah rezim hukum kepegawaian negara yang berlaku saat ini telah memadai untuk mengakomodasi guru honorer sebagai tenaga pelayanan publik strategis, atau justru melahirkan kekosongan norma dalam pengaturan status dan sistem insentifnya.

Oleh karena itu, permasalahan yang hendak dijawab dalam artikel ini adalah bagaimana desain dan implementasi ketentuan hukum mengenai pengangkatan guru honorer dalam sistem kepegawaian negara di Indonesia saat ini, serta apakah reformulasi yuridis pengangkatan guru honorer berbasis *Special Service Personnel System* dalam dimensi *system of incentive* dapat dirumuskan sebagai alternatif sistemik untuk menjamin kepastian status hukum, keadilan administratif, dan sistem insentif yang lebih proporsional bagi guru honorer.

B. Metode

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan pendekatan yuridis normatif. Penelitian hukum normatif pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang mengkaji aspek internal dari hukum positif guna menemukan asas, sistematika, taraf sinkronisasi, serta argumentasi hukum terhadap suatu permasalahan yang diteliti¹². Penelitian ini bersifat kualitatif, karena menghasilkan data deskriptif berupa uraian tertulis yang disusun secara sistematis berdasarkan bahan hukum yang relevan. Analisis tidak menggunakan perhitungan statistik, melainkan bertumpu pada penalaran hukum (*legal reasoning*), studi perbandingan, interpretasi norma, serta konstruksi argumentasi yuridis.

¹² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986).

Pendekatan yuridis normatif digunakan karena objek kajian dalam penelitian ini adalah sistem pengangkatan guru honorer dalam kerangka hukum kepegawaian nasional serta kemungkinan reformulasi yuridis berbasis *Special Service Personnel System*. Penelitian hukum normatif mengkaji hukum sebagai norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin para ahli Indonesia¹³. Sebagaimana dikemukakan dalam literatur metodologi penelitian hukum, metode penelitian hukum normatif merupakan penelitian atas aturan-aturan perundang-undangan yang ditinjau dari sudut hirarki peraturan (vertikal) maupun hubungan harmonisasi antar peraturan (horizontal)¹⁴. Dengan demikian, penelitian ini diarahkan untuk menelaah konsistensi, sinkronisasi, serta kemungkinan adanya kekosongan norma (*normative gap*) dalam pengaturan pengangkatan guru honorer di Indonesia.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan cara membaca, menelaah, dan menginventarisasi bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian. Penelitian hukum normatif pada dasarnya bertumpu pada penelusuran bahan hukum primer dan sekunder sebagai landasan analisis¹⁵. Analisis dilakukan dengan menitikberatkan pada evaluasi konsistensi norma, identifikasi kekosongan atau ketidaksinkronan pengaturan, serta perumusan argumentasi hukum yang koheren dengan asas kepastian hukum, keadilan administratif, dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan demikian, metode penelitian hukum normatif dipandang tepat untuk mengkaji problematika sistem pengangkatan guru honorer dalam perspektif desain normatif sistem kepegawaian negara.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Kerangka Regulasi Pengangkatan Guru Honorer dalam Rezim Kepegawaian Nasional

Bagian ini menjawab rumusan masalah pertama mengenai kerangka regulasi hukum pengangkatan guru honorer dalam rezim kepegawaian nasional. Untuk memahami konstruksi normatifnya, diperlukan pemetaan norma secara sistematis melalui pendekatan sinkronisasi vertikal dan horizontal. Analisis vertikal bertujuan menilai konsistensi hierarki norma dari konstitusi hingga regulasi teknis, sedangkan analisis horizontal digunakan untuk menguji koherensi substansi antar

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2019).

¹⁴ Kornelius Benuf, Siti Mahmudah, and Ery Agus Priyono, "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurangi Permasalahan Hukum," *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 2 (2019): 145–60.

¹⁵ Alfian Maulana, Titi Alawiyah Atiyatul, and Firman Candra Adi, "Metode Penelitian Hukum Normatif Dalam Menjawab Tantangan Dinamika Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Penelitian Ilmiah Interdisipliner* 9, no. 11 (2025): 371–80, <https://sejurnal.com/pub/index.php/jpii/article/view/10074>.

rezim hukum yang mengatur status, kesejahteraan, dan pengangkatan guru honorer¹⁶.

Struktur pengangkatan tenaga pendidik dalam rezim kepegawaian nasional saat ini dibentuk melalui dua skema utama: sistem Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Skema CPNS secara tradisional menjadi jalur formal pengangkatan aparatur negara termasuk guru melalui jalur seleksi nasional dan penetapan formasi berdasarkan kebutuhan instansi pemerintah, yang memberikan status kepegawaian penuh serta jaminan jabatan dan karier yang stabil. Sementara itu, skema PPPK diperkenalkan sebagai bagian dari reformasi ASN yang dimaksudkan untuk mengakomodasi kebutuhan tenaga profesional yang tidak masuk dalam formasi PNS, dengan diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu sesuai kebutuhan instansi pemerintah, namun tetap memiliki hak dan kewajiban sebagai bagian dari ASN. Pada praktiknya PPPK menjadi jalur utama bagi para guru honorer untuk mendapatkan kepastian status, meskipun hubungan kerja PPPK berbeda dengan PNS karena masih berbasis kontrak, termasuk perjanjian kerja yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian

Pengangkatan guru honorer melalui skema PPPK juga merupakan respons terhadap mandat penyelesaian tenaga honorer yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Pasal 66 UU ASN mensyaratkan penataan tenaga honorer paling lambat Desember 2024, sehingga skema PPPK dimanfaatkan untuk mengakomodasi mereka yang telah mengabdikan lama di lingkungan pendidikan formal, sebagaimana juga dinilai oleh Mahkamah Konstitusi yang menegaskan bahwa guru honorer harus diprioritaskan untuk diangkat sebagai PPPK sesuai syarat perundang-undangan. Namun demikian, meskipun PPPK memberikan kepastian status formal, skema ini masih dibedakan dari CPNS dalam hal hak pensiun, jenjang karir, dan jaminan sosial yang belum sepenuhnya setara, sehingga menimbulkan tantangan dalam menjamin kesejahteraan profesional guru secara menyeluruh.

Kebijakan penghapusan tenaga honorer sebagai status non-ASN juga diatur melalui sejumlah norma yang mensyaratkan bahwa instansi pemerintah dilarang lagi mengangkat tenaga honorer yang tidak melalui mekanisme CPNS atau PPPK seperti diatur dalam UU ASN dan peraturan pelaksanaannya, misalnya Pasal 96 ayat (1) yang melarang pengangkatan pegawai non-ASN untuk mengisi jabatan ASN. Kebijakan ini menegaskan bahwa skema PPPK bukan sekadar jalur alternatif, tetapi menjadi mekanisme dominan untuk mengatasi problem ketidakpastian status guru honorer, sehingga memaksa transisi guru honorer dari status informal menuju status formal sebagai PPPK. Kendati demikian, persoalan struktural belum sepenuhnya terselesaikan karena masih terdapat ketimpangan dalam implementasi

¹⁶ Choirul Rohmiyanti Pohan et al., "The Paradox of Mineral Downstreaming: An Economic Analysis of Mining Regulatory Disharmony in Indonesia" 7, no. 1 (2025): 519–43.

dan perbedaan hak antara PPPK dengan PNS, yang menurut banyak kalangan perlu direvisi melalui UU ASN agar PPPK memiliki hak yang lebih sebanding dengan PNS, termasuk dalam jaminan pensiun dan jenjang karir yang jelas

Kerangka regulasi pengangkatan guru honorer dalam rezim kepegawaian nasional harus dipahami melalui pemetaan norma secara sistematis guna menjawab rumusan masalah pertama mengenai konstruksi hukum yang berlaku saat ini. Secara vertikal, pengaturannya bertumpu pada norma konstitusi sebagai dasar legitimasi hak atas pekerjaan dan hak atas pendidikan. Landasan konstitusional ini secara tegas diamanatkan dalam Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menjadi dasar hak konstitusional setiap pekerja untuk mendapatkan imbalan serta perlakuan yang adil dan layak dalam suatu hubungan kerja¹⁷. Sedangkan Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) menegaskan kewajiban negara dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional. Dengan demikian, perlindungan terhadap guru, termasuk guru honorer, memiliki basis konstitusional yang kuat.

Penjabaran norma konstitusional tersebut selanjutnya diatur dalam berbagai undang-undang sektoral. Transformasi birokrasi dan kepegawaian ini diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang kemudian disempurnakan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN¹⁸. Undang-undang terbaru ini secara tegas mengintegrasikan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai bagian integral dan utuh dari ASN, sekaligus membawa perubahan besar terkait kewajiban penghapusan tenaga honorer yang mempertaruhkan masa depan kepegawaian guru honorer. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menegaskan asas profesionalisme dan jaminan kesejahteraan pendidik. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tata kelola pendidikan dan distribusi kewenangan fiskal antara pusat dan daerah.

Pada level operasional, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK diterbitkan sebagai aturan pelaksana yang mengatur secara teknis mekanisme pengadaan, hak dan kewajiban, serta evaluasi kinerja PPPK¹⁹. Peraturan ini hadir untuk menghindari kekosongan hukum dan memberikan penegasan kepastian status kepegawaian tenaga honorer dalam masa transisi

¹⁷ Luthfi Imam Taufik, Fakultas Hukum, and Universitas Kuningan, "Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Honorer Di Kabupaten Kuningan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil" 1 (2023): 19–32.

¹⁸ Jevany Pradini and Tri Sulistyono, *Analisis Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Pasca Penetapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, Hukum Dan Lingkungan*, 2023, <https://bookchapter.unnes.ac.id/index.php/hk/article/view/540>.

¹⁹ Pradini and Sulistyono.

dengan melarang pengangkatan pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK yang baru²⁰. Regulasi turunan ini kemudian dioperasionalkan lebih lanjut bersama PP Nomor 98 Tahun 2020 tentang Gaji dan Tunjangan PPPK, serta instrumen teknis pendukung seperti KepmenPANRB Nomor 348 Tahun 2024 dan Permendikbud Ristek Nomor 45 Tahun 2023.

Pemetaan norma tersebut dapat dilihat secara sistematis dalam tabel berikut:

TABLE 1. Legal Framework

No.	Peraturan	Pasal	Prinsip
1.	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2)	Prinsip keadilan sosial, kepastian hukum, kelayakan imbalan kerja Prinsip pemenuhan hak dasar konstitusional
2.	Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara	Pasal 5 dan Pasal 66	Asas kepastian hukum, asas keadilan dan kesetaraan, asas profesionalitas, dan asas kesejahteraan.
3.	Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen	Pasal 2 dan Pasal 14 ayat (1)	Asas profesionalisme dan prinsip perlindungan kesejahteraan pendidik.
4.	Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional	Pasal 39 ayat (2) dan Pasal 40 ayat (1) huruf a	Asas keprofesionalan pendidik, asas kepastian jaminan kesejahteraan sosial, dan asas kelayakan penghasilan.
5.	PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK	Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 53	Prinsip sistem merit dan kepastian perlindungan kerja kontraktual.
6.	PP No. 98 Tahun 2020 tentang Gaji dan Tunjangan PPPK	Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4	Asas non-diskriminatif dan prinsip kesetaraan hak finansial (<i>equal pay for equal work</i>)
7.	KepmenPANRB No. 348 Tahun 2024 tentang Mekanisme Seleksi PPPK	Diktum Pertama, Kedua, dan Ketiga (Terkait	Prinsip keadilan afirmatif (affirmative action) sebagai penghargaan

²⁰ Taufik, Hukum, and Kuningan, "Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Honorar Di Kabupaten Kuningan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorar Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil."

	JF Guru di Instansi Daerah	Prioritas Kelulusan)	mutlak atas masa pengabdian.
8.	Permendikbud Ristek No. 45 Tahun 2023 tentang Juknis Tunjangan Guru ASN Daerah	Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 17.	Prinsip kelayakan insentif proporsional dan kepastian tunjangan profesi berbasis kinerja linier.
9.	Permen PANRB No. 6 Tahun 2024 tentang Pengadaan Pegawai ASN	Pasal 3, Pasal 15, dan Pasal 23 huruf h.	Asas kompetitif, adil, objektif, dan sistem pengadaan birokrasi yang bersih.

Sumber: Penulis, 2025

Sebagaimana tergambar dalam Tabel 1, secara vertikal menunjukkan bahwa pengaturan pengangkatan guru honorer berakar pada norma konstitusional yang menjamin hak atas pekerjaan dan hak atas pendidikan sebagai hak dasar warga negara. Tujuan pengangkatan guru honorer pada dasarnya merupakan bagian dari upaya negara “memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa” sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD 1945. Berdasarkan hal tersebut keberadaan guru honorer bukan sekadar solusi administratif atas kekurangan tenaga pendidik, melainkan instrumen konstitusional untuk menjamin keberlangsungan pelayanan pendidikan yang bermutu. Hal ini sejalan dengan penegasan bahwa pengangkatan guru sebagai tenaga profesional bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan menjamin pemerataan akses serta peningkatan mutu pendidikan

Akan tetapi ketika diturunkan ke level undang-undang, terutama dalam rezim kepegawaian, terlihat adanya problem normatif. Undang-Undang ASN memang memberikan perlindungan hukum yang jelas bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), tetapi “tidak tertulisnya istilah tenaga honorer dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara” menyebabkan tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai kedudukan dan perlindungan hukum guru honorer. Kondisi ini menunjukkan adanya ketidaksinkronan vertikal antara mandat konstitusional yang bersifat protektif dan regulasi sektoral yang belum sepenuhnya mengakomodasi posisi guru honorer secara eksplisit.

Kemudian pada implementasi di daerah, perlindungan hukum guru honorer umumnya dituangkan dalam bentuk perjanjian kerja antara guru dan kepala sekolah, yang diawasi oleh Dinas Pendidikan. Penelitian dalam jurnal tersebut bahkan menyimpulkan bahwa “bentuk jaminan perlindungan hukum guru dengan status honorer diatur dengan perjanjian kerja” dan pelaksanaannya “sebagian telah dilaksanakan sebagaimana ketentuan normatif yang telah ditetapkan oleh

pemerintah pusat". Artinya, secara vertikal memang terdapat kesinambungan formal antara norma pusat dan implementasi daerah, tetapi jaminan tersebut masih bersifat kontraktual dan belum sepenuhnya mencerminkan kepastian status kepegawaian yang kuat.

Secara horizontal, tabel memperlihatkan bahwa pengaturan guru honorer tersebar dalam beberapa rezim hukum: rezim konstitusional, rezim pendidikan, rezim kepegawaian, dan rezim administratif daerah. Meskipun masing-masing peraturan mengusung prinsip profesionalisme, kesejahteraan, dan pelayanan pendidikan yang bermutu, terdapat fragmentasi norma yang berpotensi menimbulkan disharmoni. Di satu sisi, guru honorer diakui sebagai bagian penting dari sistem pendidikan nasional, bahkan diharapkan dapat menjamin pelayanan pendidikan yang bermutu dan relevan dengan perkembangan zaman. Di sisi lain, secara faktual kesejahteraan mereka masih jauh dari kata memadai.

Sebagaimana ditemukan dalam penelitian lain, guru honorer "belum mempunyai standar upah yang jelas", serta menghadapi "rendahnya gaji, minimnya jaminan keamanan dan kesehatan, serta ketidakpastian mengenai pengangkatan sebagai guru tetap atau pegawai negeri sipil (PNS)". Bahkan disebutkan adanya "ketidakpastian status dari para guru-guru honorer". Temuan ini menunjukkan bahwa secara horizontal terdapat ketidaksesuaian antara prinsip keadilan dan kesejahteraan yang dijanjikan dalam berbagai regulasi dengan realitas normatif dan empiris di lapangan. Lebih problematis lagi, hukum secara eksplisit membedakan kedudukan guru honorer dengan PPPK, sehingga guru honorer "tidak memiliki kedudukan yang sama terkait status kepegawaiannya jika dibandingkan dengan PPPK". Ketika ASN dan PPPK telah memiliki payung hukum yang jelas, guru honorer justru berada dalam ruang abu-abu normatif. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun secara horizontal terdapat irisan prinsip antara profesionalisme, sistem merit, dan perlindungan hukum, integrasi antar-rezim belum sepenuhnya koheren.

Dengan demikian, analisis vertikal menunjukkan adanya kesinambungan formal dari norma konstitusi hingga regulasi teknis, tetapi belum sepenuhnya menjamin kepastian status dan perlindungan substantif bagi guru honorer. Sementara itu, analisis horizontal mengungkap fragmentasi rezim hukum yang menyebabkan inkonsistensi antara prinsip normatif dan realitas implementatif. Kondisi ini memperkuat argumentasi bahwa pengaturan guru honorer masih membutuhkan reformulasi sistemik agar tidak hanya memenuhi tuntutan administratif, tetapi juga benar-benar merealisasikan jaminan kepastian hukum, kesejahteraan, dan profesionalisme sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

Berdasarkan pemetaan norma dan analisis vertikal-horizental sebagaimana tergambar dalam Tabel 1, dapat diidentifikasi sejumlah problem normatif yang bersifat struktural. Pertama, terjadi fragmentasi regulasi karena pengaturan mengenai pengangkatan dan kesejahteraan guru honorer tersebar dalam berbagai undang-undang dan regulasi turunan tanpa integrasi konseptual yang utuh. Rezim

kepegawaian diatur dalam UU ASN dan peraturan pelaksanaannya, rezim profesi dalam UU Guru dan Dosen, sedangkan aspek tata kelola dan pembiayaan tersebar dalam UU Sistem Pendidikan Nasional serta UU Pemerintahan Daerah. Ketiadaan norma integratif menyebabkan pengangkatan guru honorer lebih diperlakukan sebagai isu administratif kepegawaian daripada sebagai bagian dari desain kebijakan pendidikan nasional.

Kedua, terdapat ketidakjelasan status transisional guru honorer dalam proses integrasi menuju skema PPPK. Meskipun UU ASN 2023 mengamanatkan penataan pegawai non-ASN, norma tersebut tidak dirumuskan secara eksplisit desain karir jangka panjang bagi guru honorer setelah diangkat sebagai PPPK. Posisi ini menempatkan guru honorer dalam ruang transisi normatif yang belum sepenuhnya memberikan kepastian mengenai stabilitas karier, pengembangan profesional, maupun mobilitas jabatan.

Ketiga, sistem PPPK sendiri masih berbasis perjanjian kerja dengan karakter kontraktual, sehingga belum sepenuhnya memberikan kepastian stabilitas karier sebagaimana skema PNS. Walaupun terdapat jaminan hak finansial dan perlindungan hukum, konstruksi hubungan kerja PPPK tetap bersifat terbatas dalam jangka waktu tertentu. Dalam perspektif desain sistem kepegawaian, model ini menunjukkan bahwa negara lebih berorientasi pada fleksibilitas manajerial dibandingkan pembentukan jalur karier permanen bagi tenaga pendidik strategis. Keempat, terdapat inkonsistensi konseptual antara prinsip merit system dan kebijakan afirmatif. UU ASN menegaskan pengelolaan ASN berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan objektivitas seleksi. Namun dalam praktik pengangkatan guru honorer melalui mekanisme PPPK, pemerintah menerapkan kebijakan afirmatif berbasis masa pengabdian dan prioritas kelulusan. Ketegangan ini menunjukkan bahwa sistem yang ada belum dirancang secara konseptual untuk mengakomodasi karakteristik khusus guru honorer sebagai tenaga pelayanan publik yang telah lama mengabdikan di luar sistem formal ASN.

Berdasarkan keseluruhan konstruksi tersebut, dapat ditegaskan bahwa kerangka hukum pengangkatan guru honorer yang berlaku saat ini belum didesain sebagai suatu sistem khusus (*special regime*) dalam manajemen kepegawaian negara. Integrasi guru honorer ke dalam skema PPPK lebih mencerminkan kebijakan administratif transisional untuk menyelesaikan status non-ASN daripada rekonstruksi sistemik berbasis desain sistem insentif dan karier yang komprehensif, terstruktur, dan berorientasi jangka panjang. Dengan demikian, problem pengangkatan guru honorer pada dasarnya bukan semata persoalan legalitas formal, melainkan persoalan desain institusional dalam rezim kepegawaian nasional.

2. Arah Kebijakan dan Desain Sistem Pengangkatan Guru Honorer dalam Perspektif Normatif dan Komparatif

Analisis terhadap arah kebijakan pengangkatan guru honorer menunjukkan bahwa secara normatif (*das sollen*) regulasi diarahkan untuk mewujudkan prinsip merit system, profesionalisme ASN, serta kepastian hukum sebagaimana termaktub dalam UU ASN. Pemerintah melalui target pengangkatan guru honorer menjadi ASN PPPK berupaya menciptakan kesempatan karir formal bagi tenaga pendidik yang selama bertahun-tahun berstatus non-ASN, sehingga seleksi PPPK diposisikan sebagai cara memverifikasi kompetensi dan profesionalitas secara terbuka dan meritokratik²¹. Skema PPPK diproyeksikan sebagai instrumen reformasi birokrasi untuk memastikan bahwa proses rekrutmen guru dilaksanakan secara objektif, kompetitif, dan berbasis standar nasional, sekaligus memberikan kepastian status formal sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara. Evaluasi akademik terhadap rekrutmen PPPK jalur guru menunjukkan bahwa kebijakan ini secara prosedural telah memperluas akses legal bagi guru honorer untuk masuk ke dalam sistem ASN melalui mekanisme seleksi berbasis kompetensi²². Dalam konteks ini, arah kebijakan tampak berorientasi pada profesionalisasi dan standarisasi kualitas tenaga pendidik.

Namun, jika dianalisis dalam perspektif empiris (*das sein*), orientasi tersebut tidak sepenuhnya bertransformasi menjadi kepastian struktural yang permanen. Data dan pemberitaan nasional menunjukkan bahwa program pengangkatan satu juta guru ASN PPPK diluncurkan sebagai respons atas kekurangan guru sekaligus tekanan sosial akibat ketidakpastian status honorer yang telah berlangsung lama²³. Artinya, kebijakan ini tidak semata lahir dari desain sistem kepegawaian pendidikan yang matang, melainkan juga sebagai langkah administratif untuk menyelesaikan problem akumulatif tenaga honorer. Bahkan, dalam praktiknya masih ditemukan disparitas antara guru berstatus PPPK dan PNS, baik dalam hal kesejahteraan subjektif maupun persepsi stabilitas karier. Secara psikologis terdapat adanya perbedaan kesejahteraan antara guru PNS dan PPPK yang berdampak pada rasa aman profesional dan kepuasan kerja²⁴.

²¹ I Jalaludin S and Mikhael Gewati, "Kemendikbudristek Optimistis 1 Juta Guru Honorer Diangkat Jadi ASN PPPK Pada 2024," 2023, <https://www.kompas.com/edu/read/2023/11/11/115315571/kemendikbudristek-optimistis-1-juta-guru-honorer-diangkat-jadi-asn-pppk-pada?page=all&utm>.

²² Isnaini Maratus Sholihah and Ahmad Muhibbin, "Evaluasi Rekrutmen ASN PPPK Jalur Formasi Guru," *Jurnal Tarbiyah Dan Ilmu Keguruan Borneo* 4 (2023): 201–12.

²³ S and Gewati, "Kemendikbudristek Optimistis 1 Juta Guru Honorer Diangkat Jadi ASN PPPK Pada 2024."

²⁴ Ran Dini Rahifah, Rini Julistia, and Program Studi Psikologi, "Perbedaan Kesejahteraan Subjektif Pada Guru Sd Berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dan Pegawai Pemerintahan Perjanjian Kerja (PPPK) Di Kota Lhokseumawe Differences in Subjective Welfare between Elementary School Teachers with Civil Servant Status (PNS) A," *INSIGHT: Jurnal Penelitian Psikologi* 2, no. 2 (2024): 270–79, <https://ojs.unimal.ac.id/index.php/jpt/inde>.

Kemudian Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor: 119/PUU-XXII/2024 menilai bahwa guru honorer perlu diprioritaskan dalam pengangkatan PPPK demi menjamin keberlangsungan layanan pendidikan dan mencegah gangguan sistemik di sekolah²⁵. Putusan tersebut memperlihatkan bahwa arah kebijakan sangat dipengaruhi oleh pertimbangan keadilan transisional dan stabilitas layanan publik, bukan semata oleh desain meritokrasi yang murni. Selain itu, wacana revisi UU ASN untuk membuka peluang konversi PPPK menjadi PNS juga menunjukkan bahwa desain PPPK belum sepenuhnya dipandang sebagai solusi permanen dalam arsitektur kepegawaian nasional²⁶. Jika skema tersebut benar-benar dirancang sebagai sistem permanen, maka kebutuhan konversi tidak akan menjadi isu yang mengemuka.

Transisi status kepegawaian melalui skema PPPK terbukti masih menyisakan ruang abu-abu yang belum secara tuntas menghapus dikotomi struktural antara PNS dan non-PNS dalam sistem administrasi negara²⁷. Dengan demikian, meskipun secara normatif arah kebijakan mengusung kepastian hukum dan profesionalisasi, secara substantif desain kebijakan pengangkatan guru honorer saat ini masih lebih dominan bersifat administratif-transisional daripada struktural dan sistemik. Skema PPPK berfungsi sebagai instrumen penataan status, tetapi belum sepenuhnya dibangun sebagai model permanen dalam desain kepegawaian pendidikan nasional.

Evaluasi terhadap karakter kebijakan pengangkatan guru honorer melalui skema Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) memperlihatkan bahwa meskipun secara normatif (*das sollen*) kebijakan ini dirumuskan sebagai langkah strategis untuk meningkatkan profesionalisme ASN dan memberikan kepastian status, implementasinya justru lebih bersifat respon terhadap tekanan sosial dan administrasi jangka pendek daripada sebagai desain kepegawaian yang permanen dan sistemik. Berdasarkan institutional design, suatu sistem kepegawaian yang ideal seharusnya mampu memberikan kepastian karir jangka panjang, termasuk jalur promosi, jaminan pensiun, serta stabilitas kerja yang terintegrasi dalam struktur birokrasi nasional. Namun, hubungan kerja PPPK tetap bersifat kontraktual dan dibatasi oleh periode kontrak tertentu, sehingga belum sepenuhnya memberikan stabilitas karier setara dengan status PNS yang

²⁵ Putu Indah Savitri, "MK Nilai Guru Honorer Harus Diprioritaskan Jadi PPPK," 2024, <https://www.antaranews.com/berita/4401581/mk-nilai-guru-honorer-harus-diprioritaskan-jadi-pppk>.

²⁶ Fika Nurul Ulya and Nawir Arsyad Akbar, "Diskriminasi Antara Guru PPPK Dan ASN, Beban Sama Hak Berbeda," 2025, <https://nasional.kompas.com/read/2025/07/14/16254471/diskriminasi-antara-guru-pppk-dan-asn-beban-sama-hak-berbeda>.

²⁷ Nourismi Hamada and Erlina, "Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Dalam Sistem Kepegawaian," *Jurnal Kolaboratif Sains* 8, no. 5 (2025): 2571–76, <https://doi.org/10.56338/jks.v8i5.7626>.

permanen²⁸. Hal ini menunjukkan bahwa desain kelembagaan PPPK lebih dominan bersifat transisional, yaitu sebagai solusi administratif untuk menyelesaikan persoalan status honorer yang sudah berlangsung lama, ketimbang sebagai arsitektur sistem kepegawaian yang direncanakan secara struktural.

Hal ini sejalan dengan policy responsiveness yang menunjukkan bahwa kebijakan PPPK kerap diluncurkan sebagai respons cepat terhadap kebutuhan mendesak tenaga pendidik di lapangan, terutama di daerah dengan kekurangan guru, tanpa memperhatikan kesiapan institusional untuk menjadikan PPPK sebagai bagian dari sistem yang berkelanjutan²⁹. Orientasi responsif ini tampak dalam target pemerintah untuk mengangkat satu juta guru honorer menjadi ASN PPPK sebagai langkah tanggap terhadap dinamika tenaga pendidik yang tidak terintegrasi ke rezim ASN formal³⁰. Dalam konteks tersebut, PPPK lebih berfungsi sebagai temporary fix bagi persoalan administratif ketimbang sebagai strategi kelembagaan jangka panjang yang memberikan kepastian karir dan kesejahteraan berkelanjutan. Ketidakkonsistenan antara tujuan normatif dan realitas implementasi juga tercermin dalam disparitas kesejahteraan dan orientasi profesional antara guru berstatus PPPK dan PNS. Studi empiris menunjukkan terdapat perbedaan dalam persepsi kesejahteraan dan rasa aman profesional antara kedua kelompok, yang mencerminkan bahwa PPPK belum sepenuhnya berhasil mengeliminasi ketimpangan yang dihadapi tenaga honorer sebelum masuk ke rezim ASN³¹.

Pendekatan transisional ini diperkuat oleh wacana revisi Undang-Undang ASN yang mencakup kemungkinan konversi status PPPK menjadi PNS, yang menunjukkan bahwa PPPK saat ini belum dianggap sebagai bentuk status kepegawaian final yang stabil. Jika skema PPPK dirancang sebagai solusi permanen, kebutuhan untuk konversi atau pengaturan ulang status tidak akan menjadi isu yang terus mengemuka. Dengan demikian, sifat kebijakan yang lebih bersifat administratif-transisional mengindikasikan bahwa struktur pengaturan PPPK belum lahir dari desain kelembagaan jangka panjang yang terintegrasi, melainkan dari kebutuhan merespons dinamika sosial, fiskal, dan tekanan pelayanan publik dalam jangka pendek.

Agenda reformasi ASN secara normatif diarahkan untuk membentuk birokrasi profesional, berkinerja tinggi, berbasis pelatihan berkelanjutan (*continuous professional development*), serta memperoleh remunerasi yang layak dan kompetitif secara global. Namun dalam praktik kebijakan, orientasi reformasi

²⁸ Dini Rahifah, Julistia, and Studi Psikologi, "Perbedaan Kesejahteraan Subjektif Pada Guru Sd Berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dan Pegawai Pemerintahan Perjanjian Kerja (PPPK) Di Kota Lhokseumawe Differences in Subjective Welfare between Elementary School Teachers with Civil Servant Status (PNS) A."

²⁹ Sholihah and Muhibbin, "Evaluasi Rekrutmen ASN PPPK Jalur Formasi Guru."

³⁰ S and Gewati, "Kemendikbudristek Optimis 1 Juta Guru Honorer Diangkat Jadi ASN PPPK Pada 2024."

³¹ Dini Rahifah, Julistia, and Studi Psikologi, "Perbedaan Kesejahteraan Subjektif Pada Guru Sd Berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dan Pegawai Pemerintahan Perjanjian Kerja (PPPK) Di Kota Lhokseumawe Differences in Subjective Welfare between Elementary School Teachers with Civil Servant Status (PNS) A."

justro lebih menekankan stabilitas status dan kesinambungan administratif dibanding pembangunan arsitektur karier berbasis profesionalitas dan kesejahteraan terukur. Alur pengembangan karir ASN tidak memperlihatkan persentase jenjang dan mobilitas yang transparan, sehingga menciptakan kekaburan arah karir jangka panjang. Ketidakjelasan ini berimplikasi pada ketidakpastian masa depan profesi ASN, termasuk bagi guru honorer yang diintegrasikan melalui skema PPPK. Penekanan pada pembentukan ASN “berakhlak” sebagai slogan normatif juga tidak secara otomatis berkorelasi dengan peningkatan profesionalitas dan standar kesejahteraan yang objektif³². Dalam perspektif tata kelola modern, profesionalitas birokrasi mensyaratkan keseimbangan antara kompetensi, sistem insentif, dan kompensasi yang memadai; tanpa korelasi tersebut, reformasi administratif berisiko berhenti pada pendekatan simbolik dan kultural semata.

Dalam kerangka *system of incentive*, teori insentif dapat dibedakan menjadi insentif material, non-material, dan sosial. Ketiga kategori ini menjadi instrumen penting dalam mendorong kinerja organisasi. Apabila ditransformasikan ke dalam konteks pengangkatan guru honorer, maka analisis tidak cukup berhenti pada perubahan status administratif, tetapi harus menguji apakah sistem tersebut membentuk struktur insentif yang utuh dan berkelanjutan. Dalam komponen finansial, pengangkatan menjadi PPPK memang memberikan kepastian gaji dan tunjangan berbasis regulasi, suatu kemajuan dibandingkan status honorer sebelumnya. Namun, realitas desentralisasi kerap menunjukkan anomali sistemik; rentannya kapasitas fiskal Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sering berujung pada kasus penundaan pembayaran gaji ratusan guru PPPK, sebagaimana yang terjadi di berbagai daerah seperti Bandar Lampung dan Serang pada rentang waktu 2022-2023³³. Lebih lanjut, desain kontraktual dasar sebelumnya tidak melekatkan jaminan pensiun permanen layaknya PNS. Meskipun Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN kini mulai mengakomodasi jaminan pensiun bagi PPPK melalui skema iuran pasti (*defined contribution*), absennya turunan regulasi teknis yang jelas hingga saat ini membuat keamanan finansial jangka panjang tersebut belum terwujud secara nyata³⁴. Dalam teori insentif material, kompensasi berfungsi sebagai pendorong produktivitas sekaligus instrumen stabilitas organisasi. Tanpa jaminan kesinambungan pendapatan pasca-aktif dan jaminan alokasi anggaran daerah yang ajeg, insentif finansial tersebut bersifat parsial.

³² Sugiarto and Hidayat, *Hukum Administrasi Negara: Teori Dasar Regulatory State & Public Services*.

³³ CNN Indonesia, “Guru PPPK Bandar Lampung Mengadu Ke Hotman Paris Belum Digaji. Diakses Dari Pemberitaan Media Massa Terkait Problematika APBD Dalam Implementasi Insentif Finansial PPPK Di Tingkat Daerah.” 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=nP1YfZyWbM8>.

³⁴ Pradini and Sulistyono, *Analisis Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Pasca Penetapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara*.

Pada komponen karir, teori insentif non-material menekankan pentingnya promosi, mobilitas, dan pengembangan tanggung jawab sebagai faktor motivasional. Skema PPPK, meskipun mengadopsi sistem merit, tetap dibatasi oleh mekanisme kontrak yang berdurasi singkat—antara satu hingga lima tahun—serta pembatasan akses hukum untuk menduduki jabatan struktural tertentu³⁵. Ketidakpastian perpanjangan serta absennya jalur struktural permanen membatasi pembentukan career trajectory yang sistemik. Dengan demikian, kepastian karier belum dirancang sebagai bagian dari arsitektur birokrasi jangka panjang, melainkan sebagai solusi transisional atas persoalan tenaga honorer.

Dimensi insentif struktural berkaitan dengan stabilitas jabatan dan perlindungan hukum. PPPK memang memperoleh status ASN dengan perlindungan administratif tertentu, tetapi stabilitas tersebut bergantung pada durasi kontrak. Secara kelembagaan, stabilitas berbasis kontrak berbeda secara fundamental dengan stabilitas berbasis status permanen. Ketergantungan pada evaluasi periodik dan kebijakan formasi membuat keamanan jabatan tidak sepenuhnya melekat sebagai hak institusional, sehingga memunculkan kerentanan psikologis (*job insecurity*) bagi guru yang sewaktu-waktu kontraknya dapat diputus atas dalih efisiensi anggaran³⁶.

Kemudian dari komponen psikologis berkaitan dengan pengakuan profesional dan martabat sosial. Pengangkatan guru honorer menjadi ASN PPPK meningkatkan legitimasi formal dan posisi simbolik dalam struktur birokrasi. Namun diferensiasi hak dan bahkan diferensiasi atribut simbolik—seperti perbedaan seragam dinas harian antara PPPK dan PNS di sejumlah pemerintah daerah—berpotensi menciptakan stratifikasi internal yang berdampak pada persepsi kesetaraan profesional³⁷. Dalam teori sistem insentif, penghargaan sosial dan pengakuan organisasi merupakan faktor penting dalam pembentukan loyalitas dan identitas institusional. Ketika legitimasi simbolik tidak diikuti kesetaraan struktural, maka insentif psikologis menjadi tidak optimal.

Dengan mempertimbangkan keempat komponen dari dimensi tersebut, dapat ditegaskan bahwa desain pengangkatan guru honorer melalui PPPK belum membentuk *system of incentive* yang komprehensif. Kebijakan ini lebih mencerminkan respons administratif terhadap tekanan sosial dan kebutuhan penataan tenaga non-ASN, daripada hasil desain kepegawaian khusus yang berbasis arsitektur insentif jangka panjang. Reformulasi sistem yang lebih terintegrasi—

³⁵ Luhur Sekhuti, "Penghapusan Tenaga Honorer Dalam Hukum Sebagai Sarana Sosial Untuk Asn Profesional," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi* 10, no. 3 (2020): 383–400.

³⁶ Adilla Rahmatushiva et al., "Analisis Penataan Kepegawaian Asn Di Indonesia: Penghapusan Tenaga Honorer Pada Uu Nomor 20 Tahun 2023," *Kultura: Jurnal Ilmu Hukum, Sosial, Dan Humaniora* 2, no. 6 (2024): 111–18, <https://jurnal.kolibi.org/index.php/kultura/article/view/1533>.

³⁷ Frida Venti Valentina, Vicky Alfian, and Mochammad Isa Anshori, "Masa Depan Guru Honorer Terkait Dengan Penghapusan Tenaga Honorer Berdasarkan UU Nomor 20 Tahun 2023," *Jurnal Ilmu Manajemen, Bisnis Dan Ekonomi JIMBE* 1, no. 5 (2024): 285–92.

yang menyelaraskan profesionalitas, keamanan finansial, kepastian karier, dan legitimasi struktural—menjadi prasyarat apabila pengangkatan guru honorer ingin diposisikan sebagai kebijakan sistemik, bukan sekadar transisi administratif.

Dalam sistem Jepang, birokrasi sejak awal dibagi dua berdasarkan *Local Public Service Act*, yakni Regular Service (*Ippanshoku*) dan Special Service (*Tokubetsushoku*). Sebelum 2020, pemerintah daerah di Jepang sering mengeksploitasi celah hukum dengan memasukkan guru honorer/staf kontrak ke dalam kategori Special Service agar pemerintah tidak memiliki kewajiban hukum untuk membayar bonus dan tunjangan. Menyadari hal ini merusak *system of incentive*, Jepang melakukan Reformasi Hukum April 2020 dengan mengamandemen Pasal 22-2 *Local Public Service Act*. Mereka menarik para pegawai ini ke dalam sistem baru bernama *Fiscal Year Appointed Employees (FYAE)* atau *Kaikei-nendo Ninyō Shokuin*. Sistem FYAE inilah yang menjadi wujud ideal dari *Special Service Personnel System*—karena sistem ini melegalkan status mereka secara permanen di dalam undang-undang dasar kepegawaian, yang secara otomatis mewajibkan negara membayarkan bonus akhir tahun (*kimatsu-teate*) dan tunjangan kelayakan lainnya.

Dalam struktur hukum kepegawaian Jepang, rezim aparatur negara diatur melalui kerangka *National Public Service Act* dan *Local Public Service Act*, yang secara rigid membedakan antara regular service (*Ippanshoku*) dan *special service personnel (Tokubetsushoku)*. Secara historis, celah dalam kategori *special service* sempat mendistorsi hak-hak pegawai non-reguler. Namun, melalui amandemen fundamental pada April 2020 (khususnya Pasal 22-2 *Local Public Service Act*), Jepang merestrukturisasi kedudukan hukum mereka ke dalam sub-rezim baru yang disebut *Fiscal Year Appointed Employees (FYAE)*³⁸. *Special Service Personnel System* berwujud FYAE ini dikonstruksi sebagai kategori khusus yang memiliki fungsi spesifik, namun terintegrasi secara utuh dalam arsitektur kepegawaian permanen negara. Status ini bukan solusi sementara, melainkan desain kelembagaan yang mengakui diferensiasi fungsional. Artinya, diferensiasi status tidak lagi diidentikkan dengan inferioritas atau absennya jaminan perlindungan, melainkan sebuah kategorisasi legal di dalam ekosistem birokrasi yang stabil. Di sini terlihat bahwa Jepang membangun kategori khusus tersebut sebagai bagian dari sistem, bukan sebagai kebijakan responsif sesaat terhadap tekanan sosial.

Dari sisi *system of incentive*, struktur kepegawaian Jepang pasca-reformasi 2020 menunjukkan integrasi mutlak antara insentif finansial, karier, dan perlindungan hukum. Melalui pengakuan status FYAE, undang-undang secara imperatif mewajibkan pemerintah daerah untuk membayarkan term-end allowances (bonus akhir tahun atau *kimatsu-teate*), tunjangan cuti berbayar, hingga

³⁸ M Nakano, "An Analysis of the Recent Reform for 'non-Reguler' Public in Japan," *Japanese Journal of Labour Studies*, 2023.

standardisasi remunerasi yang setara dengan pegawai reguler³⁹. Desain ini bersifat permanen karena hak atas kompensasi tersebut dikunci di dalam kerangka hukum tata negara yang mapan, sehingga stabilitas kesejahteraan tidak lagi bergantung pada negosiasi politik atau fluktuasi fiskal daerah di setiap tahun anggaran⁴⁰. Dengan demikian, insentif tidak hanya berfungsi sebagai instrumen motivasional transaksional, tetapi telah menjelma menjadi fondasi legitimasi profesi yang berkeadilan di dalam tubuh birokrasi.

Sebaliknya, di Indonesia pengangkatan guru honorer melalui skema PPPK menunjukkan karakter administratif dan transisional. Berdasarkan konstruksi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, status PPPK memang memberikan legalitas sebagai ASN, namun instrumen perlindungannya tetap murni berbasis perjanjian kerja dengan durasi yang sangat terbatas (minimal satu tahun)⁴¹. Kepastian karir sangat bergantung pada perpanjangan kontrak dan kebijakan formasi, sehingga stabilitasnya bersifat kontingen. Dalam dimensi *system of incentive*, insentif finansial relatif terpenuhi secara parsial melalui gaji pokok, tetapi insentif karier dan struktural seperti jaminan pensiun jangka panjang dan perlindungan dari pemutusan kontrak sepihak belum terintegrasi secara ajeg dalam desain undang-undang⁴². Diferensiasi antara PNS dan PPPK juga memperlihatkan adanya dualisme internal dalam rezim ASN yang belum diselesaikan secara konseptual.

Perbedaan orientasi desain ini menunjukkan kontras yang mendasar. Jepang mengonstruksi kategori khusus (seperti model FYAE) sebagai bagian permanen dari sistem kepegawaian, dengan arsitektur *system of incentive* yang diikat oleh kepastian undang-undang. Indonesia, sebaliknya, mengintegrasikan guru honorer ke dalam skema PPPK sebagai respons "pemadam kebakaran" atas persoalan eksistensi tenaga non-ASN, tanpa membangun sub-rezim khusus yang secara deduktif berbasis pada karakteristik profesi pendidik. Dengan kata lain, Jepang merekonstruksi sistem hukumnya terlebih dahulu lalu menata kategorinya; Indonesia menciptakan kategori (PPPK) sebagai solusi administratif pragmatis terhadap tekanan tenaga kerja eksisting.

Dari perspektif reformulasi yuridis, temuan komparatif ini menjadi legitimasi normatif bahwa Indonesia belum membangun desain khusus berbasis *system of incentive* yang ideal bagi guru honorer. Jika tujuan kebijakan adalah profesionalisasi dan kepastian hukum, maka pendekatan transisional berbasis kontrak jangka pendek tidaklah memadai. Reformulasi yang ditawarkan melalui

³⁹ International Labour Conference et al., *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Social Justice A Journal Of Crime Conflict And World Order*, vol. 2015, 2011, [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2012-101-1A\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2012-101-1A).pdf).

⁴⁰ Pradini and Sulistyono, *Analisis Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Pasca Penetapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara*.

⁴¹ Pradini and Sulistyono.

⁴² Rahmatushiva et al., "Analisis Penataan Kepegawaian Asn Di Indonesia: Penghapusan Tenaga Honorer Pada Uu Nomor 20 Tahun 2023."

model *Special Service Personnel System* mengarah pada pembentukan sub-rezim kepegawaian khusus guru, yang permanen, berbasis merit, dan terintegrasi dalam arsitektur insentif jangka panjang. Dengan demikian, reformulasi tidak dimaknai sebagai perubahan status administratif semata, tetapi sebagai rekonstruksi sistem kepegawaian pendidikan yang menyeimbangkan profesionalitas, stabilitas karier, dan legitimasi struktural

Oleh karena itu, reformulasi yuridis pengangkatan guru honorer ke dalam *Special Service Personnel System* tidak boleh berhenti pada pelabelan administratif semata, melainkan harus merekonstruksi anatomi hukum kepegawaian itu sendiri. Pertama, hukum harus menjamin kepastian hukum (*legal certainty*) melalui transformasi dari rezim kontrak jangka pendek (*short-term contract*) menjadi sistem masa jabatan tetap (*tenure*) hingga usia pensiun. Kedua, dalam dimensi *system of incentive*, disharmoni fiskal harus diakhiri melalui regulasi yang mengunci mekanisme transfer langsung Gaji Pokok dari APBN, sekaligus mewajibkan standarisasi minimal Tunjangan Kinerja (Tukin) dari APBD agar tidak terjadi ketimpangan kesejahteraan antar-daerah akibat perbedaan kapasitas fiskal. Ketiga, sistem ini harus mengeliminasi diskriminasi struktural dengan membuka akses mobilitas karir manajerial dan kepastian skema pensiun permanen. Melalui tiga pilar reformulasi inilah, skema *Special Service* tidak lagi menjadi instrumen transisional yang rapuh, melainkan menjadi sub-rezim ASN yang mapan, bermartabat, dan berkeadilan.

D. Simpulan

Berdasarkan analisis terhadap kerangka regulasi dan desain institusional kepegawaian nasional, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pengangkatan guru honorer melalui skema Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) saat ini masih terjebak dalam anomali yuridis dan paradigma administratif-transisional. Skema PPPK terbukti belum mampu menjadi desain kelembagaan yang permanen karena relasi kerjanya yang masih bertumpu pada sistem kontrak jangka pendek, sehingga gagal menghadirkan kepastian karier dan melahirkan kerentanan psikologis (*job insecurity*) bagi tenaga pendidik. Selain itu, secara konseptual, sistem saat ini belum membentuk *system of incentive* yang komprehensif; pemenuhan hak finansial masih rentan terhadap disharmoni kapasitas fiskal daerah, sementara hak atas mobilitas karier manajerial dan jaminan pensiun jangka panjang masih terbelenggu oleh dikotomi struktural antara PNS dan PPPK. Konstruksi hukum yang ada lebih mencerminkan respons instan layaknya "pemadam kebakaran" atas tekanan persoalan tenaga non-ASN, ketimbang sebuah arsitektur sistem kepegawaian pendidikan yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Oleh karena itu, reformulasi yuridis pengangkatan guru honorer berbasis *Special Service Personnel System* menjadi sebuah urgensi mutlak untuk

menjembatani kesenjangan antara mandat konstitusional perlindungan pekerja dan realitas empiris di lapangan. Reformulasi ini menuntut adanya dekonstruksi fundamental terhadap anatomi hukum kepegawaian melalui tiga pilar preskriptif utama. Pertama, penegakan asas kepastian hukum (*legal certainty*) yang diwujudkan dengan mentransformasi rezim kontrak periodik jangka pendek menjadi sistem masa jabatan tetap (*tenure track*) hingga batas usia pensiun, guna mengeliminasi ancaman pemutusan kerja sepihak. Kedua, rekonstruksi dimensi *system of incentive* untuk mengakhiri disharmoni tata kelola fiskal; negara harus mengunci regulasi transfer langsung Gaji Pokok melalui APBN, yang dikombinasikan dengan kewajiban standardisasi "batas minimal" Tunjangan Kinerja (Tukin) dari APBD, agar prinsip *equal pay for equal work* terwujud tanpa tereduksi oleh ketimpangan Pendapatan Asli Daerah. Ketiga, penghapusan eksklusi dan diskriminasi struktural dengan membuka akses mobilitas karier yang setara menuju jabatan manajerial, serta memberikan kepastian skema jaminan pensiun yang permanen. Melalui pijakan reformulasi ini, eksistensi *Special Service* tidak lagi diposisikan sebagai ruang abu-abu atau instrumen birokrasi kelas dua, melainkan bertransformasi menjadi sub-rezim Aparatur Sipil Negara yang definitif, mapan, bermartabat, dan berkeadilan secara struktural maupun ekonomi.

E. Ucapan Terimakasih

Penyelesaian tugas akhir ini tidak terlepas dari kontribusi berbagai pihak, oleh karena itu penulis menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya kepada Bapak Laga Sugiarto, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing, atas dedikasi, arahan, dan kritik konstruktif yang menjadi landasan intelektual berharga dalam menyelesaikan artikel ini. Ucapan terima kasih yang tulus juga ditujukan kepada keluarga tercinta atas dukungan moral, material, serta doa yang tak pernah putus sehingga menjadi pilar kekuatan utama bagi penulis dalam menghadapi berbagai dinamika penelitian. Pada akhirnya, penulis memberikan apresiasi tertinggi kepada diri sendiri atas resiliensi, ketekunan, dan komitmen untuk terus bertahan serta tidak menyerah melampaui berbagai rintangan hingga tanggung jawab akademik ini dapat diselesaikan. Semoga karya ini mampu memberikan kontribusi teoretis maupun praktis bagi perkembangan ilmu hukum dan kebijakan publik di Indonesia.

F. Referensi

- Benuf, Kornelius, Siti Mahmudah, and Ery Agus Priyono. "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurangi Permasalahan Hukum." *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 2 (2019): 145–60.
- CNN Indonesia. "Guru PPPK Bandar Lampung Mengadu Ke Hotman Paris Belum Digaji. Diakses Dari Pemberitaan Media Massa Terkait Problematika APBD Dalam Implementasi Insentif Finansial PPPK Di Tingkat Daerah,," 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=nP1YfZyWbM8>.
- Conference, International Labour, General Report, International Labour, and Office

- Geneva. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Social Justice A Journal Of Crime Conflict And World Order*. Vol. 2015, 2011. [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2012-101-1A\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2012-101-1A).pdf).
- Detikcom. "Duduk Perkara Guru Honorer Di Jakarta Mendadak Kena 'Cleansing,'" 2024. <https://news.detik.com/berita/d-7442264/duduk-perkara-guru-honorer-di-jakarta-mendadak-kena-cleansing?utm>.
- Dini Rahifah, Ran, Rini Julistia, and Program Studi Psikologi. "Perbedaan Kesejahteraan Subjektif Pada Guru Sd Berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dan Pegawai Pemerintahan Perjanjian Kerja (PPPK) Di Kota Lhokseumawe Differences in Subjective Welfare between Elementary School Teachers with Civil Servant Status (PNS) A." *INSIGHT: Jurnal Penelitian Psikologi* 2, no. 2 (2024): 270–79. <https://ojs.unimal.ac.id/index.php/jpt/inde>.
- Hamada, Nourismi, and Erlina. "Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Dalam Sistem Kepegawaian." *Jurnal Kolaboratif Sains* 8, no. 5 (2025): 2571–76. <https://doi.org/10.56338/jks.v8i5.7626>.
- Hutasuhut, Saidun, Irma Siagian, Harrington Silaban, Fridayani Sitio, Hanna Hotmian Silalahi, Hotmaria Silva Dewi Naibaho, and Putri Helena Lahagu. "Kesejahteraan Guru Di Indonesia." *Future Academia: The Journal of Multidisciplinary Research on Scientific and Advanced* 3, no. 1 (2025): 227–35. <https://doi.org/10.61579/future.v3i1.277>.
- Indah, Rizkya, Permata Safitri, Jalan Dr, and A Suroyo. "Jaminan Perlindungan Hukum Hak-Hak Guru Dengan Status Pegawaian Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Honorer)." *Online Administrative Law & Governance Journal* 5, no. 3 (2022): 523.
- Japanese Law Transation. "National Public Service Act - English," 2026. <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/1917/en?hl=en-US>.
- Luhur Sekhuti. "Penghapusan Tenaga Honorer Dalam Hukum Sebagai Sarana Sosial Untuk Asn Profesional." *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi* 10, no. 3 (2020): 383–400.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2019.
- Maulana, Alfian, Titi Alawiyah Atiyatul, and Firman Candra Adi. "Metode Penelitian Hukum Mformatif Dalam Menjawab Tantangan Dinamika Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Penelitian Ilmiah Interdisipliner* 9, no. 11 (2025): 371–80. <https://sejurnal.com/pub/index.php/jpii/article/view/10074>.
- Nakano, M. "An Analysis of the Recent Reform for 'non-Reguler' Public in Japan." *Japanese Journal of Labour Studies*, 2023.
- Pohan, Choirul Rohmiyanti, Laga Sugiarto, Arif Hidayat, and Martitah Martitah. "The Paradox of Mineral Downstreaming: An Economic Analysis of Mining Regulatory Disharmony in Indonesia" 7, no. 1 (2025): 519–43.
- Pradini, Jevany, and Tri Sulistyono. *Analisis Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Pasca Penetapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara. Hukum Dan Lingkungan*, 2023. <https://bookchapter.unnes.ac.id/index.php/hk/article/view/540>.
- Prameswari, Lintang Budiyanti. "IDEAS Sebut 74 Persen Guru Honorer Masih Digaji Di Bawah UMK," 2024. <https://m.antaranews.com/berita/4492561/ideas>

- sebut-74-persen-guru-honorer-masih-digaji-di-bawah-umk?utm.
- Putra, Ilham Pratama. "Sekolah Tak Boleh Rekrut Guru Honorer Di 2026," 2025. <https://www.medcom.id/pendidikan/news-pendidikan/yNLZMQvk-sekolah-tak-boleh-rekrut-guru-honorer-di-2026?utm>.
- Putri Br Sitepu, Adinda, Arini Maulida Sitepu, Elisman Pangondyan Siregar, Elrisa Br Barus, Santi Theresia Sinurat, Rejesty Sitohang, and Jamaludin. "Efektivitas Kebijakan Pemerintah Dalam Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi ASN Melalui P3K: Tinjauan Dampak Dan Implementasi." *Dinamika Pembelajaran: Jurnal Pendidikan Dan Bahasa* 2, no. 2 (2025): 135-43.
- Rahmatushiva, Adilla, Charyza Najma Divania, Christopher Barus, and Rahmavenda Tri Puspitasari. "Analisis Penataan Kepegawaian Asn Di Indonesia: Penghapusan Tenaga Honorer Pada Uu Nomor 20 Tahun 2023." *Kultura: Jurnal Ilmu Hukum, Sosial, Dan Humaniora* 2, no. 6 (2024): 111-18. <https://jurnal.kolibi.org/index.php/kultura/article/view/1533>.
- S, Endang. "Pengabdian Yang Dianaktirikan, 34 Guru Honorer Solok Selatan Terjebak Ketidakpastian," 2025. <https://www.kabarreskrim.net/pengabdian-yang-dianaktirikan-34-guru-honorer-selok-selatan-terjebak-ketidakpastian/?utm>.
- S, I Jalaludin, and Mikhael Gewati. "Kemendikbudristek Optimistis 1 Juta Guru Honorer Diangkat Jadi ASN PPPK Pada 2024," 2023. <https://www.kompas.com/edu/read/2023/11/11/115315571/kemendikbudristek-optimistis-1-juta-guru-honorer-diangkat-jadi-asn-pppk-pada?page=all&utm>.
- Savitri, Putu Indah. "MK Nilai Guru Honorer Harus Diprioritaskan Jadi PPPK," 2024. <https://www.antaraneews.com/berita/4401581/mk-nilai-guru-honorer-harus-diprioritaskan-jadi-pppk>.
- Sholihah, Isnaini Maratus, and Ahmad Muhibbin. "Evaluasi Rekrutmen ASN PPPK Jalur Formasi Guru." *Jurnal Tarbiyah Dan Ilmu Keguruan Borneo* 4 (2023): 201-12.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Sugiarto, Laga, and Arif Hidayat. *Hukum Administrasi Negara: Teori Dasar Regulatory State & Public Services*. Semarang: UNNES Press, 2025.
- Taufik, Luthfi Imam, Fakultas Hukum, and Universitas Kuningan. "Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Honorer Di Kabupaten Kuningan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil" 1 (2023): 19-32.
- Ulya, Fika Nurul, and Nawir Arsyad Akbar. "Diskriminasi Antara Guru PPPK Dan ASN, Beban Sama Hak Berbeda," 2025. <https://nasional.kompas.com/read/2025/07/14/16254471/diskriminasi-antara-guru-pppk-dan-asn-beban-sama-hak-berbeda>.
- Valentina, Frida Venti, Vicky Alfiyan, and Mochammad Isa Anshori. "Masa Depan Guru Honorer Terkait Dengan Penghapusan Tenaga Honorer Berdasarkan UU Nomor 20 Tahun 2023." *Jurnal Ilmu Manajemen, Bisnis Dan Ekonomi JIMBE* 1, no. 5 (2024): 285-92.
- Yasnita, Yasnita, and Budi Kristanto. "Perbandingan Sistem Pemerintahan, Konstitusi Dan Sistem Kepegawaian Negara Indonesia Dan Jepang." *Riwayat:*

Educational Journal of History and Humanities 8, no. 3 (2025): 4299–4306.
<https://doi.org/10.24815/jr.v8i3.48452>.

Biografi Penulis

Fauzuld Nur Arsy lahir di Jakarta pada 1 Januari 2004 dan berasal dari Tangerang. Penulis saat ini merupakan mahasiswa sarjana (S1) pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Fokus dan minat kajian akademik penulis berada pada rumpun Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, khususnya terkait reformasi birokrasi, kepegawaian aparatur sipil negara, serta kebijakan publik. Naskah tugas akhir yang mengkaji reformulasi yuridis pengangkatan guru honorer ini merupakan wujud dedikasi dan kontribusi pemikiran kritis penulis terhadap tegaknya kepastian hukum dan keadilan administratif di Indonesia. Di sela-sela kesibukan riset dan aktivitas akademisnya, penulis memiliki ketertarikan yang besar pada gaya hidup aktif dan rutin berolahraga, khususnya olahraga lari, guna menjaga ketahanan fisik sekaligus menyeimbangkan ketajaman intelektual.