

**PENATAAN PEGAWAI PEMERINTAH NON APARATUR SIPIL
NEGARA (ASN) DALAM KERANGKA REFORMASI
BIROKRASI**

**VERAWATI RAMLI
NIM 2241214320002**



**PROGRAM STUDI HUKUM
PRORAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN
2025**

**PENATAAN PEGAWAI PEMERINTAH NON APARATUR SIPIL
NEGARA (ASN) DALAM KERANGKA REFORMASI
BIROKRASI**

VERAWATI RAMLI

NIM 2241214320002

Disertasi

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar

DOKTOR dalam Ilmu Hukum

**PROGRAM STUDI HUKUM
PRORAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN
2025**

LEMBAR PENGESAHAN

Judul Penataan Pegawai Pemerintah Non Aparatur Sipil Negara (ASN)
Dalam Kerangka Reformasi Birokrasi
Nama Vcrawati Rarnli
NIM 2241214320002

Disetujui
Promotor



Dr. H. Ichsan Anwary, S.H., M.H.

Co-Promotor I

~

Dr. Suprpto, S.H., M.H.

Co-Promotor II



Dr. Hj. Erlina S., M.H.

Diketahui,

Koordinator Program Studi Hukum Program Doktor
Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat



Dr. Djoni S. Gozali, S.H., M.Hum
NIP. 19610619 198603 1 015



Sertifikat

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT

Diberikan kepada

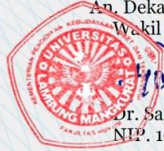
VERAWATI RAMLI
224121432002

Telah dilakukan Pengecekan uji Kemiripan Tugas Akhir dengan indeks sebesar :

18 %

Banjarmasin, 2 Desember 2025

Mengetahui,
An. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik,



Dr. Saprudin, S.H., LL.M.
NIP. 19820610 200501 1 002

Koordinator Jurnal Tugas Akhir Mahasiswa
Fakultas Hukum ULM

Muhammad Ananta Firdaus, S.H., M.H.
NIP. 19830903 200912 1 002

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Vcrawati Ramli
Nid : 2241214320002
Progrnm Studi : Hukum Program Doktor
Fakultas : Hukum
Pergwaan Tinggi : Universitas Lambung Mangkwat
Judul Disertasi : "Penatau Pegawai Pemerhrtah Noa Aparatnr Sipil
Negara Dalam Kei:angka Reformui Birokrul"

Menyatakan dengan sebcnanya bahwa discertsi yang saya tulis ini bcoar benar mcrupakan lwy saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya akui sebagai tulisan atau pikiran saya sendiri, kecuali dicantumkan sebagai kutipan,'acuan dalam askah dengan discbutbn sumber kutipan/acuan dan dicantumkan dalam daftar pustab.

Apabila dikcmudian hari tercbukti atau dapat dibuktikan disertasi ini hasil jiplabn, plagiat maupun manipulasi, maka saya bersedia menerima sanksi aw perbuatan tenebut.

Demikian pemytaan ini saya buat dalam keadaan seba dan tanpa pwun dari aiapapun.

Tabalong, November 2025
Yang membuat pemytaan



Vcrawati Ramil

UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillah, puji syukur kehadiran Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya, naskah Disertasi “**Penataan Pegawai Pemerintah Non Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Kerangka Reformasi Birokrasi**” ini dapat terwujud. Di Indonesia, pemerintah terus berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan dan profesionalisme pegawai non ASN serta memastikan bahwa peraturan yang mengatur mereka sesuai dengan prinsip-prinsip kepegawaian yang adil dan transparan.

Penyusunan Proposal Disertasi ini tentunya tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, baik moril maupun Materil. Untuk itu Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ahmad Faishal, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin.
2. Bapak Prof. Dr. Djoni Sumardi Gozali, S.H., M.Hum. selaku Koordinator Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum ULM.
3. Bapak Prof. Dr. Mispansyah S.H., M.H. selaku Sekretaris Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum ULM
4. Bapak Dr. H. Ichsan Anwary, S.H., M.H. selaku Promotor yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, motivasi, semangat dan masukkan sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini.
5. Bapak Dr. H. Suprpto, S.H., M.H selaku Co. Promotor I yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan masukan, revisi, dan catatan-catatan sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini.
6. Ibu Dr. Hj. Erlina S.H., M.H. selaku Co. Promotor II yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, masukan dan arahan sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini.
7. Seluruh Dosen pengasuh matakuliah di Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum ULM.
8. Segenap Staf Akademik, kemahasiswaan, keuangan Program Studi Hukum

Program Doktor Fakultas Hukum ULM

9. Teman-teman di Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum ULM angkatan II
10. Berbagai pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis.

Penyusunan Disertasi ini tentunya tidak luput dari berbagai kelemahan dan kekurangan dalam penulisan ini. Namun masih terbersit harapan, tulisan kecil ini dapat memberi manfaat bagi yang memerlukan.

Tabalong, November 2025

Penulis

Verawati Ramli

RINGKASAN

Verawati Ramli.2025. Penataan Pegawai Pemerintah Non Aparatur Sipil Negara Dalam Kerangka Reformasi Birokrasi. Dr. H. Ichsan Anwary, S.H., M.H; Dr. H. Suprpto, S.H., M.H, Dr. Hj. Erlina S.H., M.H.

Di Indonesia, reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya pemerintah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik dan melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia (ASN). Penataan pegawai pemerintah Non ASN di Indonesia yang berdasarkan UU ASN No. 20 tahun 2023 menjamin tentang status pegawai Non ASN melalui mekanisme seleksi pengangkatan untuk menjadi PPPK dengan masa perjanjian kontrak 1 tahun sampai 5 tahun kerja.

Pengangkatan Non ASN menjadi PPPK melalui seleksi penerimaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja merupakan salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk menyelesaikan masalah penataan tenaga honorer dan menghindari adanya pemutusan hubungan kerja. Bagi tenaga non ASN yang terdapat di database BKN yang mengikuti seleksi dan memenuhi syarat akan di angkat menjadi PPPK penuh waktu, sedangkan bagi tenaga non asn yang telah terdaftar di database tapi belum memenuhi syarat peringkat maka akan diusulkan menjadi PPPK paruh waktu. Meskipun database Badan Kepegawaian Nasional (BKN) menjadi acuan pengangkatan pegawai, tidak berarti seluruh honorer bakal menjadi PPPK. Salah satu persoalan yang dihadapi, banyak honorer lama yang di anggap tidak memenuhi syarat (TMS).

Metode yang digunakan dalam penelitian ini merupakan metode penelitian hukum normatif dengan analisa dan pendekatan undang–undang (*statue approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan metode yuridis normatif dalam mendeskripsikan secara doktrinal untuk meneliti dasar aturan dan perundang- undangan mengenai masalah-masalah kepegawaian yang dihadapi dalam penerapan UU non ASN. Berdasarkan hasil penelitian di ketahui bahwa masih cukup banyak nasib dari pegawai non ASN yang masih belum di pastikan dengan masih belum terpenuhinya hak-hak yang mereka miliki, masalah ini menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah untuk berbenah dan memperhatikan nasib dan kesejahteraan pegawai non ASN, mengingat mereka juga berperan serta dalam menjamin terselenggaranya tugas pemerintahan.

SUMMARY

Verawati Ramli.2025. Structuring Non-State Civil Servants in the Framework of Bureaucratic Reforms. Dr. H. Ichsan Anwary, S.H., M.H; Dr. H. Suprpto, S.H., M.H; Dr. Hj. Erlina S.H., M.H.

In Indonesia, bureaucratic reform is one of the government's efforts in order to realize good governance and make fundamental reforms and changes to the system of government administration, especially regarding institutional (organizational) aspects, management and human resources (ASN). The arrangement of Non ASN government employees in Indonesia based on the ASN Law No. 20 of 2023 guarantees the status of Non ASN employees through the appointment selection mechanism to become PPPK with a contract agreement period of 1 year to 5 years of work.

The appointment of Non ASN to PPPK through the selection of government employees with work agreements is one of the efforts made by the government to solve the problem of structuring honorary workers and avoid termination of employment. For non-ASN personnel registered in the BKN database who take part in the selection and meet the requirements will be appointed as full-time PPPK, while for non-ASN personnel who have been registered in the database but have not met the ranking requirements, they will be proposed as part-time PPPK. Although the National Personnel Agency (BKN) database is a reference for employee appointment, it does not mean that all honorary employees will become PPPK. One of the problems faced is that many old honorees are considered unqualified (TMS).

The method used in this research is a normative legal research method with an analysis and statutory approach, historical approach, and conceptual approach. Approach to normative juridical methods in describing doctrinally to examine the basis of rules and legislation regarding staffing problems faced in the application of the ASN Law. Based on the results of the study, it is known that there are still quite a lot of fates of non-ASN employees who are still uncertain about the fulfillment of their rights, this is homework for the government to improve and pay attention to their fate and welfare considering that they also participate in ensuring the implementation of government duties.

ABSTRAK

Penataan pegawai non-ASN adalah proses yang dilakukan pemerintah untuk mengatur dan memberikan kepastian hukum terhadap pegawai yang bekerja di lingkungan pemerintah, tetapi bukan sebagai ASN (Aparatur Sipil Negara). Dasar Hukum Penataan Pegawai Non-ASN yang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Menteri PANRB (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) dan Peraturan Daerah (Perda) atau Peraturan Bupati/Walikota terkait pengelolaan pegawai non-ASN. Penataan pegawai non-ASN sangat penting karena mereka telah berkontribusi besar dalam menjalankan tugas pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan adanya penataan, mereka akan memiliki kepastian hukum, status kepegawaian yang jelas, dan peluang untuk meningkatkan karir mereka.

Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*) dalam mendeskripsikan secara doktrinal untuk meneliti dasar aturan dan perundang-undangan mengenai birokrasi pengaturan Non ASN yang berbasis nilai berkeadilan.

Kesimpulan dari penelitian ini yaitu memperjelas tujuan dan bagaimana penerapan dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dalam penataan tenaga non-ASN di Pemerintahan, baik di pusat maupun daerah serta implikasi hukum dalam penataan pegawai non ASN dalam fungsi birokrasi. Penelitian juga menjelaskan beberapa konsep ideal dalam penataan pegawai non ASN agar semua pegawai non ASN memiliki status hukum yang jelas, penghasilan yang layak, dan kesempatan untuk mengembangkan karir. Pengambilan keputusan yang berdasar pada undang-undang dan PermenpanRB di ambil agar dapat menghindari PHK massal, serta menjamin tidak adanya penurunan pendapatan saat ini, dan memastikan penataan sesuai regulasi yang berlaku. Meritokrasi merupakan salah satu konsep ideal dalam penataan Pegawai non ASN yang bertujuan untuk menciptakan sistem SDM yang lebih efektif, efisien, dan berkeadilan, serta untuk mendukung transformasi birokrasi yang profesional dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan menciptakan birokrat yang lebih profesional dan berkelas dunia.

Kata kunci : Penataan pegawai, penataan pegawai Non ASN

ABSTRACT

Non-ASN employee arrangement is a process carried out by the government to regulate and provide legal certainty for employees who work in the government environment, but not as ASN (State Civil Apparatus). The Legal Basis for Non-ASN Employee Arrangement is Law Number 20 of 2023 concerning State Civil Apparatus, Regulation of the Minister of PANRB (Minister of Administrative Reform and Bureaucratic Reform) and Regional Regulations (Perda) or Regent/Mayor Regulations related to the management of non-ASN employees. The Importance of Non-Civil Servant Management. The arrangement of non-ASN employees is very important because they have contributed greatly in carrying out government duties and providing services to the community. With the arrangement, they will have legal certainty, clear employment status, and opportunities to improve their careers.

The method used in this research is a normative legal research method with analysis and statutory approaches, historical approaches, conceptual approaches. The normative juridical method approach in describing doctrinally to examine the basis of rules and regulations regarding staffing problems faced in the application of the ASN Law based fair value.

The conclusion of this research is to clarify the objectives and how the application of Law Number 20 of 2023 concerning State Civil Apparatus in structuring non-ASN personnel in the Government, both at the central and regional levels and the legal implications in structuring non-ASN employees in bureaucratic functions. The research also explains some ideal concepts in structuring non-ASN employees so that all non-ASN employees have clear legal status, decent income, and opportunities to develop careers. Decision-making based on the law and PermenpanRB is taken in order to avoid mass layoffs, as well as to ensure that there is no decrease in current income, and to ensure that the arrangement is in accordance with applicable regulations. Meritocracy is one of the ideal concepts in structuring non-ASN employees which aims to create a more effective, efficient, and equitable HR system, as well as to support the transformation of a professional bureaucracy in improving the quality of public services and creating more professional and world-class bureaucrats.

Keywords: Employee arrangement, Non ASN employee arrangement,

DAFTAR ISI

HALAMAN DEPAN	i
HALAMAN DALAM	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
SERTIFIKAT UJI PLAGIASI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN	v
UCAPAN TERIMA KASIH.....	vi
RINGKASAN	viii
SUMMARY	ix
ABSTRAK.....	x
ABSTRACT.....	xi
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR GAMBAR.....	xv
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	23
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	
1. Tujuan Penelitian.....	24
2. Manfaat Penelitian.....	24
D. Originalitas Penelitian	25
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA.....	24
A. Kerangka Teoritik.....	24
Landasan Teori	
1. Grand Theory : Teori Keadilan.....	25
2. Middle Theory: Teori Negara Hukum.....	46
3. Applied Thoery: Teori Kepastian Hukum.....	52
4. Applied Theory: Teori Birokrasi	57
B. Landasan Konseptual.....	71
1. Konsep Pegawai ASN dalam Manajemen ASN.....	77
2. Konsep Pegawai Non ASN dalam manajemen ASN	122
C. Bagan Kerangka Pikir	150
D. Definisi Operasioanal / Konseptual	151

BAB III. METODE PENELITIAN	153
A. Jenis Penelitian	153
B. Sifat Penelitian	153
C. Tipe dan Pendekatan Penelitian	154
D. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	157
E. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	158
F. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum	159
G. Sistematika Penulisan	160
 BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN	 162
A. Hakikat Pengaturan Pegawai Non ASN Dari Perspektif Kepastian Hukum	162
B. Implikasi Hukum Penataan Aparatur Non ASN Dalam Pelaksanaan Fungsi Birokrasi	192
C. Penataan Pegawai Non ASN Berbasis Nilai Keadilan	228
 BAB V. PENUTUP.....	 287
A. Kesimpulan	287
B. Saran	291

DAFTAR PUSTAKA