

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGANGKATAN BIDAN HONORER  
MENJADI PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA  
DI KABUPATEN LAMPUNG UTARA**

**Skripsi**

**Oleh  
MARCELLINUS FRIDOLIN  
NPM 2152011054**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2026**

## ABSTRAK

### **KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGANGKATAN BIDAN HONORER MENJADI PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA DI KABUPATEN LAMPUNG UTARA**

Oleh:

**MARCELLINUS FRIDOLIN**

Regulasi pemerintah pusat yang mengatur pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, mewajibkan pemenuhan standar kompetensi yang ketat serta persyaratan administratif yang kompleks, termasuk di Kabupaten Lampung Utara dengan mengeluarkan Surat Keputusan Bupati Lampung Utara Nomor B/147/31-LU/HK/2024 tentang Pengangkatan PPPK Tahun Anggaran 2024. Permasalahan pada penelitian ini adalah 1) Bagaimanakah kebijakan pemerintah dalam pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Lampung Utara, dan 2) Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Lampung Utara.

Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dan empiris, data yang digunakan data sekunder dan data primer. Studi dilakukan dengan studi kepustakaan dan studi lapangan, analisis data yang digunakan adalah kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Kebijakan pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Lampung Utara merupakan langkah strategis untuk meningkatkan kesejahteraan tenaga kesehatan dan kualitas pelayanan publik, yang berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, serta didukung oleh PermenPAN-RB Nomor 20 Tahun 2022 dan Keputusan Bupati Lampung Utara Nomor B/147/31-LU/HK/2024. (2) Adapun hambatan pelaksanaannya meliputi keterbatasan anggaran, distribusi informasi yang belum merata, perbedaan persepsi terhadap kriteria seleksi, serta kendala administratif berupa birokrasi yang panjang dan keterbatasan kuota formasi.

**Kata Kunci: Kebijakan Pemerintah, Bidan Honorer, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).**

## **ABSTRACT**

### **GOVERNMENT POLICY IN THE APPOINTMENT OF HONORARY MIDWIVES AS GOVERNMENT EMPLOYEES WITH WORK AGREEMENTS IN NORTH LAMPUNG REGENCY**

By:  
**MARCELLINUS FRIDOLIN**

*Central government regulations governing the appointment of Government Employees with Work Agreements (PPPK), as stipulated in Law Number 20 of 2023 concerning the State Civil Apparatus and Government Regulation Number 49 of 2018 concerning PPPK Management, require the fulfillment of stringent competency standards and complex administrative requirements. This also applies in North Lampung Regency, which issued the Decree of the Regent of North Lampung Number B/147/31-LU/HK/2024 concerning the Appointment of PPPK for the 2024 Fiscal Year. The problems examined in this study are: (1) How is the government policy in appointing honorary midwives as Government Employees with Work Agreements in North Lampung Regency implemented? and (2) What factors hinder the implementation of the government policy in appointing honorary midwives as Government Employees with Work Agreements in North Lampung Regency?.*

*The research method employed a normative and empirical juridical approach, using both secondary and primary data. The study was conducted through library research and field studies, with qualitative data analysis.*

*The results show that: (1) The policy of appointing honorary midwives as Government Employees with Work Agreements (PPPK) in North Lampung Regency constitutes a strategic measure to improve the welfare of health workers and the quality of public services, based on Law Number 20 of 2023 concerning the State Civil Apparatus, Law Number 36 of 2014 concerning Health Workers, Government Regulation Number 49 of 2018 concerning PPPK Management, and supported by Regulation of the Minister for Administrative and Bureaucratic Reform Number 20 of 2022 and the Decree of the Regent of North Lampung Number B/147/31-LU/HK/2024. (2) The obstacles in its implementation include budgetary constraints, uneven dissemination of information, differing perceptions regarding selection criteria, and administrative barriers in the form of lengthy bureaucracy and limited formation quotas.*

**Keywords: Government Policy, Honorary Midwives, Government Employees with Work Agreements.**

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGANGKATAN BIDAN HONORER  
MENJADI PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA  
DI KABUPATEN LAMPUNG UTARA**

**Oleh**

**Marcellinus Fridolin**

**SKRIPSI**

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar  
SARJANA HUKUM**

**Pada**

**Bagian Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum  
Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2026**

Judul Skripsi : **KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM  
PENGANGKATAN BIDAN HONORER  
MENJADI PEGAWAI PEMERINTAH  
DENGAN PERJANJIAN KERJA DI  
KABUPATEN LAMPUNG UTARA**

Nama Mahasiswa : *Marcellinus Fridolin*

Nomor Pokok Mahasiswa : **2152011054**

Bagian : **Hukum Administrasi Negara**

Fakultas : **Hukum**



*Eka Deviani*  
**Eka Deviani, S.H., M.H.**  
NIP 197310202005012002

*Rifka Yudhi*  
**Rifka Yudhi, S.H.I., M.H.**  
NIP 198407022019031005

Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara

*Marlia Eka Putri AT*  
**Marlia Eka Putri AT, S.H., M.H.**  
NIP 198403212006042001

**MENGESAHKAN**

1. Tim Penguji

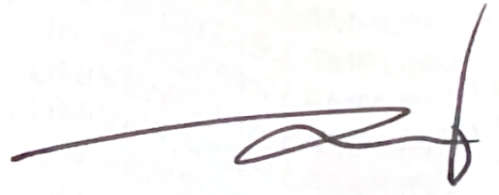
Ketua

: Eka Deviani, S.H., M.H.



Sekretaris/Anggota

: Rifka Yudhi, S.H.I., M.H.



Penguji Utama

: Dr. Satria Prayoga, S.H., M.H.



2. Dekan Fakultas Hukum



Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S.

NIP. 196412181988031002

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 29 April 2026

## LEMBAR PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Marcellinus Fridolin  
Nomor Pokok Mahasiswa : 2152011054  
Bagian : Hukum Administrasi Negara  
Fakultas : Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi saya yang berjudul: **“Kebijakan Pemerintah Dalam Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Lampung Utara”** adalah hasil karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut Plagiarisme. Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 27 Peraturan Akademik Universitas Lampung dengan Surat Keputusan Rektor Nomor 3187/H26/DT/2010.

Bandar Lampung, 29 April 2026



Marcellinus Fridolin  
NPM 2152011054

## RIWAYAT HIDUP



Penulis bernama lengkap Marcellinus Fridolin, dilahirkan di Kotabumi, pada tanggal 05 September 2003, yang merupakan anak ketiga dari tiga bersaudara, putra dari pasangan Bapak Ignatius Sulistyو dan Ibu Rosa Delima. Penulis menyelesaikan Pendidikan di Taman Kanak-Kanak (TK) Xaverius Kotabumi pada tahun 2008, Sekolah Dasar (SD) Xaverius Kotabumi pada tahun 2015, Sekolah Menengah Pertama (SMP) Xaverius Kotabumi pada tahun 2018, dan Sekolah Menengah Atas (SMA) Prima Kotabumi pada tahun 2021. Penulis terdaftar sebagai mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur Seleksi Mandiri Masuk Perguruan Tinggi Negeri Bagian Barat (SMMPN-Barat). Selama menjadi mahasiswa, penulis mengikuti organisasi yaitu, sebagai anggota Himpunan Mahasiswa (HIMA) Hukum Administrasi Negara (HAN) Fakultas Hukum Universitas Lampung. Kemudian, penulis mengikuti kegiatan Kuliah Kerja Nyata (KKN) Unila pada tahun 2024 Periode Januari – Februari selama 40 hari sebagai Koordinator Lapangan di Desa Tri Jaya, Kecamatan Penawar Tama, Kabupaten Tulang Bawang.

## **MOTTO**

“Keadilan adalah kebajikan utama dalam penyelenggaraan negara.”  
(Aristoteles)

“Keadilan tidak akan terwujud selama masih ada pihak yang mengabdikan tanpa kepastian dan perlindungan.”  
(Mahatma Gandhi)

“Kebijakan publik harus diarahkan untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh masyarakat.”  
(John Rawls)

## PERSEMBAHAN

Dengan penuh rasa Syukur dan Ketulusan, aku mengucapkan terima kasih kepada Tuhan Yang Maha Esa. Berkat cinta dan kasih sayang-MU yang telah memberikanku kekuatan membekaliku dengan pengetahuan, serta mengenalkanku pada cinta. Dengan segala kerendahan hati, saya persembahkan skripsi ini kepada:

Teruntuk ibuku tercinta, Ibu Rosa Delima, perempuan kuat yang telah melahirkan, merawat, dan mendampingi setiap langkah hidupku. Terima kasih atas cinta tanpa syarat, pelukan yang selalu menenangkan, dan doa yang tak pernah berhenti mengiringi perjalanan ini. Semoga kelak aku dapat menjadi anak yang mampu membahagiakanmu, seperti engkau yang selalu menjadi sumber cahaya dalam hidupku.

Teruntuk ayahku terkasih Bapak Ignatius Sulistyو, sosok panutan yang tak pernah lelah memberikan keteguhan, nasihat, dan teladan, tentang arti kerja keras serta ketulusan. Terima kasih untuk setiap pengorbanan yang jarang terucap namun selalu terasa. Semoga karya ini menjadi bukti kecil dari usaha yang tidak sia-sia dan dapat menjadi kebanggaanmu.

Teruntuk kakak-kakakku tersayang Desideria Setya Mentari dan Hans David Fegriawan, baik yang sejak kecil menjadi pelindungku maupun yang selalu menjadi tempat berbagi cerita, terima kasih karena kalian tak pernah lelah menjaga, membimbing, dan menguatkan. Kalian adalah rumah yang membuatku merasa aman, dan sahabat yang membuat setiap langkah terasa lebih ringan. Terima kasih atas tawa, perhatian, dan pengorbanan yang sering kali tidak kalian ucapkan, tetapi selalu aku rasakan. Semoga segala kebaikan dan ketulusan kalian kembali hadir sebagai kebahagiaan berlimpah dalam hidup kalian.

Almamaterku Tercinta Universitas Lampung.  
Tempat yang memberikan banyak ilmu dan pengalaman yang berharga, sebagai langkah awal menuju kesuksesan.

## SANWACANA

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, sebab hanya dengan izin dan kehendak-Nya semata, penulis dapat menyelesaikan skripsi berjudul “Kebijakan Pemerintah dalam Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Lampung Utara” sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari dalam penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, petunjuk, arahan, dan saran dari berbagai pihak. Maka dalam kesempatan kali ini, Penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada:

1. Ibu Eka Deviani, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing I yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing, memberikan banyak masukan dan saran, sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik;
2. Bapak Rifka Yudhi, S.H.I., M.H., selaku Dosen Pembimbing II yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing, memberikan banyak masukan dan saran, sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik;
3. Bapak Dr. Satria Prayoga, S.H., M.H., selaku Dosen Pembahas I yang telah memberikan kritik, saran, dan pengarahan selama proses penulisan skripsi ini;
4. Ibu Marlia Eka Putri AT, S.H., M.H., selaku Ketua Jurusan Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung dan selaku Dosen Pembahas II yang telah memberikan kritik, saran, dan pengarahan selama proses penulisan skripsi ini;
5. Bapak Agung Budi Prasetyo, S.H., M.H., selaku Sekretaris Jurusan Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung;
6. Bapak Dr. M. Fakhri, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;

7. Bapak Rudy, S.H., LL.M., LL.D., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah membantu atas arahan yang telah diberikan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung;
8. Staf Bagian Hukum Administrasi Negara, yang selama ini telah membantu Peneliti untuk melakukan pemberkasan seminar hingga ujian;
9. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, ilmu pengetahuan, dan juga bantuannya kepada Penulis;
10. Bapak Martahan Samosir, S.STP., M.Si., selaku Kepala Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Lampung Utara yang telah berkenan meluangkan waktu, tenaga, serta memberikan informasi, dan penjelasan yang sangat berguna bagi penulis;
11. Ibu Titin Eka Sugiatini, S.KM., M.Kes., selaku Kepala Bidang Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan Lampung Utara yang telah berkenan meluangkan waktu, tenaga, serta memberikan informasi, dan penjelasan yang sangat berguna bagi penulis;
12. Ibu Riska Novitasari, Ibu Novita, dan Ibu Yuliana Antika Safitri selaku bidan honorer yang telah berkenan meluangkan waktu, tenaga, serta memberikan informasi, dan penjelasan yang sangat berguna bagi penulis;
13. Orang Tua tercinta Ayah dan Ibu yang telah memberikan kasih dan sayang, semangat untuk menyelesaikan skripsi ini. Skripsi ini merupakan persembahan untuk kalian dari anak kecil kalian yang sudah tumbuh dewasa;
14. Kepada kakak-kakakku mba Mentari dan mas Wawan yang selalu memberi dukungan dan kehangatan. Kehadiran kalian menjadi kekuatan besar bagi penulis;
15. Kepada Nur Hanifa, yang selalu memberi semangat, perhatian, dan pengertian selama proses penyusunan skripsi ini. Semoga kebaikan dan ketulusan ini kembali menjadi kebahagiaan dalam hidupmu;
16. Kepada mas Teo, mas Ridho, yay Cahyo, kak Anang, kak Alip, kak Arya, kak Ari, kak Ajis, kak Adam, kak Usup yang selalu memberikan nasihat dan arahan kepada penulis untuk menjadi pribadi yang lebih baik;

17. Kepada Almarhum Muhammad Fauzi Ridho yang telah lebih dahulu pergi. Meski tidak lagi hadir secara fisik, kenangan, semangat, dan kebaikanmu tetap hidup dalam ingatan penulis. Dukungan serta pengaruhmu dalam perjalanan hidup ini menjadi bagian penting yang tidak akan pernah penulis lupakan. Semoga kak Fauzi beristirahat dengan tenang, dan semoga karya ini dapat menjadi bentuk kecil dari rasa hormat dan terima kasih penulis untukmu;
18. Kepada sahabat-sahabatku ngehukum diri sendiri yaitu Abror Zaky, Irwansyah Ahmat Saputra, Muhammad Erssa Abel. Terima kasih atas segala bentuk kasih sayang serta perjuangan selama perkuliahan, semoga kelak di pertemukan kembali pada titik tertinggi menurut takdir;
19. Kepada sahabat-sahabat Topik, Arva, Haris, Bobi, Abi, Arsyah, Edo, Faisal, Nandi, yang telah menjadi teman seperjuangan penulis di kampus. Terima kasih telah menjadi teman yang baik, untuk saling support sampai di akhir perkuliahan penulis;
20. Kepada teman-teman seperjuangan di Fakultas Hukum Universitas Lampung yang tidak bisa disebutkan satu persatu. Terima kasih atas kebersamaan, berbagai ilmu dan pengalaman;
21. Almamaterku tercinta Universitas Lampung. Terima kasih telah menjadi tempatku menimba ilmu pengetahuan serta pengalaman hidup yang tidak bisa dilupakan.
22. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, yang selalu memberikan doa, kepercayaan dan semangat bagi penulis agar menyelesaikan studi di waktu yang tepat.

Bandar Lampung, 29 April 2026  
Penulis,

Marcellinus Fridolin  
NPM 2152011054

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian .....	5
1.2.1 Permasalahan.....	5
1.2.2 Ruang Lingkup Penelitian.....	6
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	6
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	6
1.3.2 Kegunaan Penelitian.....	6
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Kebijakan .....	8
2.1.1 Pengertian Kebijakan .....	8
2.1.2 Jenis-jenis Kebijakan .....	9
2.1.3 Kebijakan Pemerintah .....	10
2.1.4 Kebijakan dalam Hukum Adminitrasi Negara.....	12
2.1.5 Jenis-jenis Kebijakan Pemerintah .....	14
2.2 Aparatur Sipil Negara (ASN).....	16
2.2.1 Pengertian Aparatur Sipil Negara .....	16
2.2.2 Tugas dan Fungsi Aparatur Sipil Negara.....	17
2.2.3 Penggabungan Aparatur Sipil Negara.....	18
2.3 Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) .....	19
2.3.1 Pengertian Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).....	19
2.3.2 Syarat Pengangkatan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).....	21
2.3.3 Proses Pengangkatan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).....	22
2.4 Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) .....	23
2.4.1 Pengertian Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).....	23
2.4.2 Alasan Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).....	23
2.4.3 Tujuan Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).....	24
2.4.4 Proses Seleksi Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).....	25

2.5 Dasar Hukum Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).....	26
<b>BAB III. METODE PENELITIAN</b>	
3.1 Jenis Penelitian.....	28
3.2 Pendekatan Masalah.....	28
3.3 Jenis dan Sumber Data.....	29
3.3.1 Data Primer .....	29
3.3.2 Data Sekunder .....	29
3.4 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data.....	31
3.4.1 Prosedur Pengumpulan Data .....	31
3.4.2 Prosedur Pengolahan Data .....	31
3.5 Analisis Data .....	33
<b>BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
4.1 Gambaran Umum BKPSDM Kabupaten Lampung Utara.....	34
4.2 Kebijakan Pemerintah dalam Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Lampung Utara.....	35
4.3 Faktor-Faktor yang Menjadi Penghambat dalam Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah dalam Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Lampung Utara.....	49
<b>BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
5.1 Kesimpulan .....	58
5.2 Saran.....	59
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kebijakan pemerintah dalam pengangkatan tenaga honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan salah satu instrumen penting dalam reformasi birokrasi yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas pelayanan publik, khususnya di sektor kesehatan. Bidan sebagai salah satu tenaga kesehatan yang berperan strategis dalam menurunkan angka kematian ibu dan bayi serta menjaga kesehatan reproduksi masyarakat, menempati posisi sentral dalam upaya peningkatan mutu pelayanan kesehatan dasar.<sup>1</sup>

Pemerintah Indonesia berkomitmen dalam mengangkat tenaga honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) melalui program penataan ASN. Per 2024, pemerintah telah menyiapkan 1.031.554 formasi PPPK, termasuk untuk guru dan tenaga kesehatan, dengan prioritas kepada guru lulus seleksi 2021, tenaga honorer kategori II (THK-II), dan tenaga honorer yang terdaftar di BKN. Seleksi dilakukan menggunakan metode *Computer-Assisted Test* (CAT) berbasis kompetensi dan pengalaman kerja. Berdasarkan data BKN, sebanyak 2,3 juta honorer terdaftar, namun laporan DPR menunjukkan tambahan 3 juta honorer belum terdata. Target pengangkatan ini diharapkan selesai paling lambat Desember 2024 sesuai amanat Pasal 66 UU ASN. Kebijakan ini menghadapi tantangan, termasuk kekhawatiran terkait validitas data honorer dan kesenjangan antara jumlah formasi yang tersedia dan honorer yang memenuhi syarat.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Strategi Penurunan Angka Kematian Ibu dan Bayi di Indonesia*, Jakarta: Kemenkes, 2022, hlm. 5-7.

<sup>2</sup> Badan Kepegawaian Negara, *Statistik ASN dan PPPK*, BKN, Jakarta, 2025, hlm. 78.

Ketergantungan terhadap tenaga kesehatan yang belum memiliki jaminan pekerjaan secara formal menimbulkan sejumlah permasalahan mendasar, antara lain ketidakpastian status kerja yang berdampak pada rasa aman dan kepastian masa depan bagi bidan honorer, serta kesejahteraan yang masih jauh dari memadai jika dibandingkan dengan pegawai berstatus tetap. Selain itu, keterbatasan akses terhadap pelatihan, pengembangan kompetensi, dan program peningkatan kapasitas profesional menjadi hambatan signifikan yang menghalangi peningkatan kualitas sumber daya manusia kesehatan. Imbas dari kondisi ini secara langsung berpengaruh pada menurunnya motivasi dan semangat kerja bidan honorer, yang pada akhirnya dapat menghambat kinerja pelayanan kesehatan. Dampak negatif ini lebih dirasakan di wilayah-wilayah terpencil dan daerah dengan keterbatasan fasilitas kesehatan, di mana kebutuhan akan tenaga kesehatan yang kompeten dan konsisten sangat vital demi keberlangsungan pelayanan kesehatan yang efektif dan berkelanjutan.<sup>3</sup>

Keberadaan bidan honorer di Kabupaten Lampung Utara masih memainkan peran penting dalam pelayanan kesehatan masyarakat, terutama di wilayah terpencil yang sulit dijangkau oleh tenaga kesehatan tetap. Namun, status mereka yang belum formal sering kali menghambat akses terhadap berbagai fasilitas dan perlindungan kerja, sehingga menuntut perhatian serius dari pemerintah untuk memberikan solusi yang lebih komprehensif dan berkeadilan.

Keberadaan bidan honorer di Kabupaten Lampung Utara masih mendominasi tenaga kesehatan yang bertugas di berbagai fasilitas pelayanan kesehatan, baik di puskesmas, klinik desa, maupun unit kesehatan lainnya. Berdasarkan data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Utara tahun 2024, dari total 300 bidan yang aktif melayani masyarakat, sekitar 40% di antaranya berstatus honorer dengan status kerja yang tidak tetap, sehingga belum memperoleh pengangkatan resmi sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) maupun sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Kondisi ini mengindikasikan ketergantungan yang cukup tinggi terhadap tenaga kesehatan yang belum memiliki jaminan

---

<sup>3</sup> Sri Wahyuni, *Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer dalam Sistem Kesehatan Daerah*, Jurnal Kebijakan Publik, Vol. 9 No. 2, 2023, hlm. 134-135.

pekerjaan secara formal, yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam keberlangsungan pelayanan kesehatan, sekaligus berdampak pada kesejahteraan dan motivasi kerja bidan tersebut. Situasi ini juga menggarisbawahi perlunya upaya strategis dari pemerintah daerah untuk melakukan penataan tenaga kesehatan, khususnya melalui kebijakan pengangkatan bidan honorer menjadi PPPK guna meningkatkan stabilitas tenaga kesehatan dan kualitas pelayanan kesehatan di Kabupaten Lampung Utara.<sup>4</sup>

Faktor penyebab rendahnya pengangkatan bidan honorer menjadi PPPK di Kabupaten Lampung Utara dapat dikategorikan ke dalam aspek kebijakan, administratif, dan teknis. Pertama, keterbatasan anggaran daerah menjadi hambatan utama dalam proses pengangkatan, mengingat besarnya jumlah tenaga honorer yang harus diangkat secara bertahap. Kedua, kompleksitas prosedur administrasi yang mengatur seleksi dan pengangkatan PPPK menyebabkan proses berjalan lambat dan belum maksimal. Ketiga, kurangnya sosialisasi dan pendampingan teknis kepada bidan honorer terkait persyaratan yang harus dipenuhi dalam seleksi PPPK menjadi kendala signifikan yang memperlambat proses pengangkatan.<sup>5</sup>

Regulasi pemerintah pusat yang mengatur pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, mewajibkan pemenuhan standar kompetensi yang ketat serta persyaratan administratif yang kompleks, yang secara signifikan menambah tantangan dalam proses pengangkatan bidan honorer di daerah. Standar kompetensi tersebut meliputi penilaian kemampuan teknis, sertifikasi profesi sesuai dengan ketentuan dari Kementerian Kesehatan, serta kelengkapan dokumen administrasi yang harus dipenuhi oleh setiap calon PPPK, sehingga tidak semua bidan honorer secara otomatis memenuhi kriteria ini tanpa adanya pelatihan dan pembinaan yang memadai. Selain itu, prosedur seleksi

---

<sup>4</sup> Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Utara, *Data Tenaga Kesehatan Kabupaten Lampung Utara Tahun 2024*, Lampung Utara: Dinkes Kabupaten Lampung Utara, 2024, hlm. 15.

<sup>5</sup> Ahmad Zulfikar, *Analisis Faktor Penghambat Pengangkatan Pegawai Honorer Menjadi PPPK di Indonesia*, Jurnal Administrasi Negara, Vol. 14 No. 1, 2022, hlm. 78-80.

yang melibatkan berbagai tahapan seperti ujian kompetensi dan verifikasi administratif membutuhkan kesiapan yang optimal dari calon pelamar, yang kadang menjadi kendala terutama bagi bidan yang bertugas di daerah terpencil dengan akses terbatas terhadap sumber daya pendukung. Oleh karena itu, regulasi yang sebenarnya bertujuan untuk menjamin mutu tenaga kesehatan ini sekaligus menciptakan beban tambahan dalam pelaksanaan kebijakan pengangkatan, yang memerlukan perhatian serius dari pemerintah daerah dalam menyiapkan mekanisme pendampingan dan fasilitasi agar proses ini dapat berjalan lancar dan adil.<sup>6</sup>

Pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) memerlukan langkah strategis yang terintegrasi antara pemerintah pusat dan daerah, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Peningkatan alokasi anggaran, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi krusial untuk mendukung seleksi dan pengangkatan PPPK, termasuk memperbaiki kesejahteraan bidan honorer. Penyederhanaan proses administrasi juga diperlukan, mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, untuk mengurangi hambatan birokrasi. Selain itu, program pelatihan intensif dan sosialisasi berkelanjutan perlu dilaksanakan agar bidan honorer dapat memenuhi standar kompetensi yang ditetapkan oleh Kementerian Kesehatan dan Badan Kepegawaian Negara, sehingga selain meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan, mereka juga mendapatkan kepastian status kerja dan karir yang lebih baik.<sup>7</sup>

Kebijakan Pemerintah dalam pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) harus dirancang dan dilaksanakan dengan mempertimbangkan secara mendalam karakteristik khas daerah tempat

---

<sup>6</sup> Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, *Regulasi dan Pedoman Pengangkatan PPPK*, Jakarta: Kementerian PANRB, 2023, hlm. 45-48.

<sup>7</sup> Rina Mariana, *Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Kesehatan Melalui Pengangkatan PPPK*, Jurnal Manajemen Pelayanan Publik, Vol. 10 No. 3, 2024, hlm. 210-212.

bidan bertugas, meliputi aspek geografis yang mencakup kondisi topografi dan aksesibilitas wilayah, aspek demografis seperti sebaran penduduk dan profil kesehatan masyarakat, serta kebutuhan spesifik tenaga kesehatan yang disesuaikan dengan beban pelayanan dan tantangan kesehatan setempat. Pendekatan yang komprehensif ini penting agar proses pengangkatan tidak hanya memenuhi target kuantitatif, tetapi juga menjamin efektivitas dan efisiensi sumber daya manusia kesehatan dalam memberikan pelayanan yang berkualitas dan merata. Dengan demikian, kebijakan tersebut dapat menghasilkan dampak yang signifikan dalam peningkatan mutu layanan kesehatan dasar di Kabupaten Lampung Utara, khususnya di daerah-daerah yang selama ini masih menghadapi kendala kekurangan tenaga kesehatan tetap dan keterbatasan infrastruktur pelayanan. Pendekatan yang adaptif dan kontekstual ini sekaligus menjadi wujud nyata implementasi prinsip keadilan dalam pelayanan kesehatan yang merata di seluruh wilayah, sehingga mendukung pencapaian tujuan pembangunan kesehatan nasional secara berkelanjutan.

Berdasarkan uraian latar belakang, maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul: **Kebijakan Pemerintah dalam Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Lampung Utara**

## **1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup**

### **1.2.1 Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang, maka yang menjadi permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah kebijakan pemerintah dalam pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Lampung Utara?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Lampung Utara?

### **1.2.2. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Ruang lingkup ilmu yaitu Hukum Administrasi Negara.
2. Ruang lingkup waktu, dimana penelitian dilakukan pada Tahun 2025.

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan pemerintah dalam pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Lampung Utara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Lampung Utara.

#### **1.3.2 Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini dapat memperkaya kajian dalam Hukum Administrasi Negara, khususnya dalam aspek hak kepegawaian, karena memberikan pemahaman lebih mendalam mengenai hubungan antara negara sebagai pemberi kerja dengan aparatur sipil negara sebagai pelaksana kebijakan publik. Kajian ini juga berkontribusi pada pengembangan teori tentang perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pegawai negeri dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Selain itu, penelitian ini dapat memperluas perspektif akademik mengenai dinamika regulasi kepegawaian yang senantiasa berkembang seiring dengan perubahan kebutuhan birokrasi modern.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Pemerintah Kabupaten Lampung Utara

Penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan yang lebih tepat dan berkeadilan terkait pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Hasil penelitian diharapkan membantu pemerintah daerah dalam mengidentifikasi kendala, kebutuhan, serta dampak yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut, sehingga kebijakan yang diambil mampu meningkatkan efektivitas pelayanan publik di bidang kesehatan

b. Bagi Persatuan Bidan di Kabupaten Lampung Utara

Penelitian ini dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai posisi, hak, dan kewajiban bidan honorer setelah diangkat menjadi PPPK. Selain itu, penelitian ini juga dapat memperkuat advokasi organisasi profesi bidan dalam memperjuangkan kepastian hukum, peningkatan kesejahteraan, serta perlindungan terhadap anggotanya.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini memberikan manfaat secara tidak langsung melalui peningkatan mutu layanan kesehatan. Dengan adanya kepastian status kepegawaian bidan, masyarakat akan mendapatkan pelayanan yang lebih optimal, berkesinambungan, dan profesional, khususnya dalam bidang kesehatan ibu dan anak, sehingga berdampak pada meningkatnya derajat kesehatan masyarakat di Kabupaten Lampung Utara.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Kebijakan**

##### **2.1.1 Pengertian Kebijakan**

Kebijakan merupakan suatu rangkaian tindakan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga untuk mencapai tujuan tertentu dalam mengatasi masalah sosial, ekonomi, maupun politik yang dihadapi masyarakat. Kebijakan adalah instrumen penting dalam tata kelola pemerintahan yang berfungsi untuk mengarahkan sumber daya secara efektif dan efisien guna mencapai hasil yang diharapkan. Kebijakan ini menjadi acuan dalam pelaksanaan program dan aktivitas yang bersifat strategis dan berjangka panjang.<sup>8</sup>

Kebijakan dapat dipahami sebagai keputusan yang mengandung pilihan alternatif di antara berbagai kemungkinan tindakan yang harus diambil untuk menyelesaikan masalah yang kompleks. Kebijakan tidak hanya sekadar keputusan formal, tetapi juga mengandung aspek analisis dan evaluasi terhadap dampak yang ditimbulkan dari berbagai alternatif yang ada. Dengan demikian, proses pembuatan kebijakan memerlukan kajian yang matang dan melibatkan berbagai pihak agar kebijakan yang dihasilkan relevan dan dapat diterima oleh masyarakat.<sup>9</sup>

Kebijakan berfungsi sebagai alat kontrol sosial yang mengatur interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka mewujudkan keteraturan dan keadilan sosial. Kebijakan publik harus bersifat responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi

---

<sup>8</sup> Ratna Sari dan Agus Wibowo, *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta: Rajawali Press, 2021, hlm. 45.

<sup>9</sup> Dewi Hermawan, *Analisis Kebijakan dan Implementasi*, Bandung: Alfabeta, 2020, hlm. 78.

masyarakat, serta harus disusun berdasarkan data dan fakta yang akurat. Hal ini penting agar kebijakan dapat menjadi solusi yang efektif dalam menghadapi dinamika sosial dan perubahan yang cepat.<sup>10</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan keputusan strategis yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu melalui pengelolaan sumber daya secara efektif, melibatkan proses analisis alternatif tindakan, serta bersifat responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan lingkungan sosial yang dinamis.

### **2.1.2 Jenis-Jenis Kebijakan**

Kebijakan merupakan instrumen penting dalam tata kelola pemerintahan dan organisasi yang berfungsi untuk mencapai tujuan tertentu secara terstruktur dan sistematis. Berdasarkan karakteristik dan ruang lingkungannya, kebijakan dapat dibedakan menjadi beberapa jenis. Kebijakan publik terbagi menjadi kebijakan regulatif, kebijakan distributif, dan kebijakan redistributif. Kebijakan regulatif berfungsi untuk mengatur perilaku masyarakat dengan menetapkan aturan dan norma yang harus dipatuhi. Kebijakan ini biasanya bersifat mengikat dan memiliki sanksi bagi pelanggarnya.<sup>11</sup>

Kebijakan distributif merupakan kebijakan yang bertujuan untuk memberikan manfaat atau sumber daya secara langsung kepada masyarakat atau kelompok tertentu. Kebijakan ini biasanya terkait dengan alokasi dana, pembangunan infrastruktur, dan penyediaan layanan publik. Kebijakan distributif sangat penting dalam mempercepat pemerataan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah-daerah yang membutuhkan. Sementara itu, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang bertujuan untuk mendistribusikan sumber daya dari kelompok masyarakat yang lebih mampu ke kelompok yang kurang mampu dengan tujuan mengurangi kesenjangan sosial dan ekonomi.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Budi Setiadi, *Kebijakan Publik dan Dinamika Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019, hlm. 52.

<sup>11</sup> Raden Santoso, *Kebijakan Publik dan Tata Kelola Pemerintahan*, Jakarta: Pustaka Nusantara, 2021, hlm. 45-47.

<sup>12</sup> Dewi Sari dan Bambang Putra, *Pembangunan dan Kebijakan Publik*, Bandung: Mitra Media, 2022, hlm. 33-35.

Jenis kebijakan saling terkait dan sering kali diterapkan secara bersamaan untuk menghasilkan efektivitas yang lebih baik. Keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada pemahaman terhadap jenis kebijakan yang tepat serta konteks sosial, ekonomi, dan politik di mana kebijakan tersebut dijalankan. Oleh karena itu, para pembuat kebijakan harus mempertimbangkan jenis kebijakan yang paling relevan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi.<sup>13</sup>

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa jenis-jenis kebijakan terdiri dari kebijakan regulatif yang berfokus pada pengaturan, kebijakan distributif yang berorientasi pada pemberian manfaat, serta kebijakan redistributif yang berupaya mengurangi ketimpangan sosial dan ekonomi. Pemahaman terhadap jenis kebijakan ini penting agar kebijakan yang dirancang dapat tepat sasaran dan memberikan dampak yang optimal bagi masyarakat.

### **2.1.3 Kebijakan Pemerintah**

Kebijakan pemerintah merupakan serangkaian tindakan strategis yang dirancang dan dilaksanakan oleh otoritas negara untuk mencapai tujuan yang relevan dengan kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat umum. Sebagai instrumen pengelolaan negara, kebijakan ini tidak hanya mencakup pengaturan formal melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga mengedepankan prinsip kepastian hukum, keadilan, dan manfaat bagi semua pihak yang terdampak. Dengan demikian, kebijakan pemerintah menjadi landasan penting dalam menciptakan tata kelola yang efektif, adaptif, dan responsif terhadap dinamika sosial, ekonomi, serta lingkungan yang terus berkembang.<sup>14</sup>

Hukum Administrasi Negara (HAN) merupakan fondasi utama dalam pembentukan kebijakan publik yang dirancang dan diimplementasikan oleh pemerintah, sehingga menjamin kesesuaian tindakan administratif dengan norma hukum yang berlaku. Sebagai instrumen pengendalian, HAN memainkan peran penting dalam memastikan setiap tindakan pemerintah berjalan dalam koridor

---

<sup>13</sup> Nur Rahmawati, *Strategi Kebijakan dalam Pembangunan Nasional*, Yogyakarta: Media Ilmu, 2023, hlm. 22-24.

<sup>14</sup> Ridwan Mustafa, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Pustaka Ilmu, 2020, hlm. 99.

hukum yang ditetapkan, guna mencegah penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat. Dalam penerapannya, HAN mengintegrasikan berbagai konsep kunci seperti diskresi untuk menghadapi situasi yang tidak diatur secara rinci oleh hukum, asas legalitas yang menuntut tindakan pemerintah berdasarkan aturan yang sah, serta akuntabilitas yang mewajibkan pertanggungjawaban atas setiap kebijakan yang diambil.<sup>15</sup>

Kebijakan pemerintah idealnya harus sejalan dengan asas pemerintahan yang baik (*good governance*) untuk memastikan efektivitas, legitimasi, dan keberlanjutan dalam pelaksanaannya. Ketidaksesuaian kebijakan dengan prinsip-prinsip *good governance* dapat berujung pada penurunan kepercayaan publik, potensi konflik sosial, bahkan gugatan hukum yang dapat menghambat stabilitas pemerintahan. Oleh karena itu, penerapan prinsip-prinsip seperti transparansi dalam pengelolaan informasi, partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, dan efektivitas dalam implementasi kebijakan menjadi elemen kunci untuk menciptakan kebijakan yang responsif, inklusif, dan berdaya guna bagi kepentingan bersama.<sup>16</sup>

Pemerintah telah mengambil berbagai kebijakan strategis yang dirancang untuk merespons dan mengatasi beragam permasalahan publik yang kompleks dan dinamis. Langkah-langkah ini mencakup penyusunan program-program prioritas yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat, peningkatan kesejahteraan, serta penyelesaian masalah mendesak seperti kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan lingkungan. Dengan pendekatan yang terstruktur dan berbasis data, kebijakan-kebijakan ini diharapkan mampu memberikan solusi yang efektif dan berkelanjutan dalam menghadapi tantangan yang dihadapi oleh masyarakat luas.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Lestari Saragih, *Peran Hukum Administrasi Negara dalam Mengawasi Kebijakan Publik*, Jurnal Administrasi Publik dan Kebijakan, 14(2), hlm. 123-135.

<sup>16</sup> Satria Widodo, *Prinsip Good Governance dalam Kebijakan Pemerintah*, Governance Review Vol. 8 (3), 2022, hlm. 45-60.

<sup>17</sup> Aditya Putra, *Dampak Program Pemulihan Ekonomi Nasional terhadap Sektor UMKM*, Policy Journal of Indonesia, 5(1), 2023, hlm.10-25.

Kebijakan yang efektif memerlukan dukungan data empiris yang akurat sebagai dasar pengambilan keputusan, sehingga dapat mencerminkan kebutuhan nyata masyarakat dan kondisi aktual yang dihadapi. Selain itu, keterlibatan masyarakat menjadi faktor penting untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut mencerminkan aspirasi publik dan memperoleh legitimasi yang kuat. Pelibatan akademisi juga menjadi kunci dalam mengevaluasi implementasi kebijakan serta menganalisis dampaknya terhadap masyarakat, sehingga kebijakan yang dibuat tidak hanya relevan secara teoritis, tetapi juga aplikatif dan berkelanjutan dalam jangka panjang.<sup>18</sup>

Kebijakan pemerintah merupakan salah satu instrumen strategis yang memainkan peran krusial dalam mendukung penyelenggaraan negara dan mencapai tujuan pembangunan nasional. Sebagaimana diungkapkan oleh berbagai ahli, kebijakan ini harus dirancang dan dilaksanakan dengan mematuhi asas-asas pemerintahan yang baik, seperti transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi, guna memastikan efektivitas dan keberlanjutannya. Dengan pendekatan tersebut, kebijakan pemerintah diharapkan mampu memberikan dampak positif yang signifikan dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk sosial, ekonomi, dan lingkungan, serta menjawab tantangan-tantangan global yang semakin kompleks.

#### **2.1.4 Kebijakan dalam Hukum Administrasi Negara**

Kebijakan dalam hukum administrasi negara merupakan rangkaian keputusan publik yang dibuat oleh penyelenggara negara untuk mencapai tujuan pemerintahan dan kepentingan umum. Kebijakan ini tidak hanya berwujud peraturan tertulis, tetapi juga keputusan administratif, pedoman teknis, serta praktik pelaksanaan layanan publik yang sehari-hari memengaruhi hak dan kewajiban warga negara. Dalam perspektif hukum administrasi, kebijakan diperlakukan sebagai sarana pengaturan tindakan birokrasi sehingga harus tunduk pada asas-asas legalitas dan perlindungan hak asasi. Oleh karena itu, pemahaman tentang konsep, sumber, dan karakter kebijakan administratif penting bagi akademisi, pembuat kebijakan, dan praktisi hukum. Penegasan unsur hukum

---

<sup>18</sup> Risa Yulia, *Evaluasi Kebijakan Publik di Indonesia*, Bandung: Sinar Baru Algensindo, 2024, hlm. 67.

dalam kebijakan menjadikan kontrol yudisial dan mekanisme akuntabilitas administrasi menjadi elemen kunci dalam menjamin supremasi hukum.<sup>19</sup>

Peran kebijakan administrasi negara sangat strategis karena menjadi jembatan antara hukum normatif dan praktik pemerintahan sehari-hari. Melalui kebijakan, tujuan pembangunan dan pelayanan publik dioperasionalkan ke dalam program, standar pelayanan, dan tata kerja kelembagaan. Kebijakan yang disusun dengan dasar analisis kebutuhan, partisipasi publik, dan kajian hukum yang memadai cenderung lebih efektif dan legitim, sedangkan kebijakan yang terburu-buru atau tidak berdasar hukum berisiko menimbulkan maladministrasi. Selain itu, kebijakan administrasi juga berfungsi sebagai alat koordinasi antar-instansi sehingga konsistensi dan sinkronisasi norma menjadi lebih memungkinkan. Pembentukan kebijakan harus memperhatikan aspek teknis, hukum, dan etika publik agar tercapai tujuan kepentingan umum.<sup>20</sup>

Pada penyusunan dan pelaksanaan kebijakan administratif, terdapat sejumlah asas mendasar yang wajib dipenuhi misalnya asas legalitas, kepastian hukum, proporsionalitas, efisiensi, dan akuntabilitas. Asas legalitas menuntut bahwa setiap tindakan kebijakan harus memiliki dasar hukum; asas kepastian hukum menjamin dapat diprediksinya konsekuensi hukum atas tindakan administrasi; sedangkan asas proporsionalitas mencegah tindakan yang berlebihan terhadap hak warga. Kepatuhan pada asas-asas ini menjadi tolok ukur untuk menilai legitimasi kebijakan serta dasar bagi pengawasan administratif dan yudisial. Kekayaan teori dan praktik mengenai asas-asas ini banyak dibahas dalam literatur kontemporer hukum administrasi negara sebagai landasan normatif pembuat kebijakan.<sup>21</sup>

Instrumen kebijakan administrasi negara meliputi keputusan pejabat negara, peraturan pelaksana, pedoman teknis, standar pelayanan, serta perjanjian administratif. Setiap instrumen membawa implikasi hukum yang berbeda,

---

<sup>19</sup> Muhammad Sadi Is dan Kun Budianto, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Kencana, 2021, hlm. 25.

<sup>20</sup> Merlien Irene Matitaputty dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Widina Media Utama, 2024, hlm. 14.

<sup>21</sup> Hasjad dkk, *Hukum Administrasi Negara: Teori, Regulasi dan Praktik Pemerintahan*, Surabaya: CV Gita Lentera, 2025, hlm. 55.

misalnya keputusan administratif dapat dikenai pembatalan melalui mekanisme tata usaha negara jika melanggar hukum; sedangkan pedoman teknis bersifat mengikat internal namun dapat menjadi dasar pertanggungjawaban manajemen publik. Selain itu, akuntabilitas kebijakan diuji melalui mekanisme pengawasan internal, ombudsman, audit publik, serta *judicial review* di pengadilan administrasi/tata usaha negara. Upaya transparansi dan partisipasi publik dalam proses kebijakan semakin ditekankan untuk mengurangi risiko korupsi dan meningkatkan kualitas pelayanan publik.<sup>22</sup>

Walaupun kerangka hukum dan instrumen kebijakan telah berkembang, implementasi di lapangan masih menghadapi tantangan signifikan: tumpang-tindih kewenangan, kapasitas aparatur yang belum merata, resistensi birokrasi terhadap perubahan, serta keterbatasan mekanisme partisipasi publik yang nyata. Untuk mengatasi masalah tersebut diperlukan reformasi kelembagaan, peningkatan kapasitas aparatur melalui pendidikan dan pelatihan hukum administratif, serta penguatan mekanisme transparansi dan kontrol sosial. Selain itu, harmonisasi antara peraturan pusat dan daerah serta sinkronisasi antara kebijakan teknis dan norma hukum perlu menjadi prioritas agar kebijakan tidak menimbulkan konflik norma. Akhirnya, evaluasi kebijakan yang sistematis baik secara akademis maupun pemerintahan penting untuk memastikan pembelajaran kebijakan dan perbaikan berkelanjutan dalam penyelenggaraan negara.<sup>23</sup>

### **2.1.5 Jenis-Jenis Kebijakan Pemerintah**

Kebijakan pemerintah merupakan suatu rangkaian keputusan strategis yang diambil oleh pemerintah sebagai wujud tanggung jawabnya dalam mengatur, mengelola, dan mengarahkan berbagai aspek kehidupan masyarakat. Kebijakan ini dirancang secara sistematis untuk menjawab berbagai permasalahan sosial, ekonomi, dan politik yang terjadi, sekaligus sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional yang telah ditetapkan dalam konstitusi negara. Melalui kebijakan tersebut, pemerintah berupaya menciptakan keseimbangan antara kepentingan

---

<sup>22</sup> Susi Marni dkk, *Hukum Administrasi Negara: Konsep dan Implementasi*, Jawa Tengah: CV. Eureka Media Aksara, 2024, hlm. 13.

<sup>23</sup> Richo Andi Wibowo, *Hukum Administrasi Negara: Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer dan Kasus*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2024, hlm. 145.

individu, kelompok, dan negara guna mewujudkan kesejahteraan, keadilan sosial, dan pembangunan berkelanjutan bagi seluruh rakyat.<sup>24</sup>

Kebijakan pemerintah merupakan seperangkat keputusan yang dirumuskan oleh lembaga-lembaga pemerintahan untuk menciptakan aturan, arahan, atau pedoman dalam mengelola sumber daya, menyelesaikan persoalan publik, dan mengatur tata kelola masyarakat. Kebijakan ini biasanya mencakup strategi jangka pendek maupun jangka panjang yang bertujuan untuk mendukung pembangunan nasional, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan menjaga stabilitas sosial, ekonomi, serta politik di negara tersebut.<sup>25</sup>

Berdasarkan jenis dan sifatnya, kebijakan pemerintah dapat dibedakan menjadi beberapa kategori. Salah satu klasifikasi umum membagi kebijakan menjadi kebijakan regulasi, kebijakan distributif, dan kebijakan redistributif. Kebijakan regulasi bertujuan untuk mengatur perilaku masyarakat melalui aturan dan ketentuan yang harus dipatuhi oleh seluruh warga negara, seperti peraturan lalu lintas dan pengaturan pajak. Selain kebijakan regulasi, pemerintah juga menjalankan kebijakan distributif yang bertujuan untuk memberikan sumber daya atau pelayanan kepada masyarakat secara langsung. Contohnya adalah pembangunan infrastruktur, pemberian subsidi, dan penyediaan layanan kesehatan dan pendidikan. Kebijakan distributif ini cenderung bersifat memfasilitasi dan tidak menimbulkan konflik langsung karena manfaatnya dapat dinikmati oleh kelompok masyarakat yang luas. Jenis kebijakan yang ketiga adalah kebijakan redistributif, yang berfokus pada penataan ulang sumber daya atau kekayaan antar kelompok masyarakat. Kebijakan ini sering kali menimbulkan kontroversi karena melibatkan redistribusi pendapatan atau aset, seperti program bantuan sosial bagi kelompok kurang mampu atau kebijakan perpajakan progresif. Kebijakan redistributif menuntut peran pemerintah sebagai mediator sosial guna menciptakan keadilan dan pemerataan kesejahteraan.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Budi Suryanto, *Administrasi Publik: Teori dan Praktik Kebijakan Pemerintah*, Jakarta: Rajawali Press, 2021, hlm. 45-46.

<sup>25</sup> Ahmad Wahyudi, *Kebijakan Publik: Konsep dan Implementasi*, Bandung: Alfabeta, 2022, hlm. 30-32.

<sup>26</sup> Rini Kusuma, *Manajemen Kebijakan Pemerintah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2020, hlm. 65-67.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah memiliki ragam jenis yang disesuaikan dengan tujuan dan dampak yang ingin dicapai. Kebijakan regulasi berperan sebagai alat pengaturan perilaku, kebijakan distributif sebagai sarana pemberian manfaat langsung, dan kebijakan redistributif sebagai mekanisme penataan kesejahteraan sosial. Ketiga jenis kebijakan ini menjadi fondasi dalam pelaksanaan pemerintahan yang efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

## **2.2 Aparatur Sipil Negara (ASN)**

### **2.2.1 Pengertian ASN**

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah unsur penting dalam birokrasi pemerintahan Indonesia yang terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). ASN diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian untuk mengisi jabatan pemerintahan dan melaksanakan fungsi pelayanan publik secara profesional, netral, dan bertanggung jawab. ASN berperan sebagai pelaksana kebijakan pemerintah dan sebagai penggerak utama dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional. ASN harus menjunjung tinggi nilai-nilai profesionalisme, integritas, dan loyalitas terhadap negara tanpa terpengaruh oleh kepentingan politik praktis.<sup>27</sup>

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara secara tegas mengatur bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yang pengangkatannya dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. ASN memiliki tujuan utama untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat sebagai bagian dari komitmen dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, dan transparan. Pengaturan ini menempatkan ASN sebagai pilar utama dalam struktur pemerintahan, menjadikannya tulang punggung penyelenggaraan administrasi negara yang bertanggung jawab, profesional, dan senantiasa berorientasi pada peningkatan kualitas pelayanan publik guna memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat.

---

<sup>27</sup> Bambang Mardiasmo, *Reformasi Birokrasi dan Pengembangan Aparatur Sipil Negara*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017, hlm. 45-47.

### 2.2.2 Tugas dan Fungsi Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki tugas utama yang sangat strategis, yaitu melaksanakan kebijakan pemerintah serta memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sikap profesional, efektif, dan efisien. Dalam pelaksanaannya, fungsi ASN mencakup beberapa aspek penting, antara lain menjalankan kebijakan publik yang telah ditetapkan, melaksanakan berbagai tugas administratif secara akuntabel, serta berperan sebagai perekat dan pemersatu bangsa. Hal ini diwujudkan melalui pelayanan yang bersifat adil, merata, dan bebas dari diskriminasi, sehingga ASN tidak hanya berkontribusi pada kelancaran pemerintahan, tetapi juga memperkuat integrasi sosial dan menjaga keberagaman dalam masyarakat.<sup>28</sup>

Secara khusus, tugas ASN meliputi:

1. Melaksanakan kebijakan pemerintah secara konsisten dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sehingga pelaksanaan pemerintahan dapat berjalan tertib dan terarah.
2. Memberikan pelayanan publik yang berkualitas tinggi, cepat, responsif, dan transparan, guna memenuhi kebutuhan masyarakat secara efektif serta membangun kepercayaan publik terhadap pemerintah.
3. Menjaga netralitas dan profesionalisme dalam melaksanakan tugas, dengan tidak memihak kepada kepentingan politik, kelompok, atau golongan tertentu, sehingga ASN dapat bertindak objektif dan adil dalam setiap situasi.
4. Berkontribusi aktif dalam pembangunan nasional melalui pelaksanaan tugas yang inovatif dan adaptif, terutama dalam menghadapi perkembangan teknologi serta perubahan kebutuhan dan dinamika masyarakat, demi mendorong kemajuan dan kesejahteraan bangsa secara berkelanjutan.<sup>29</sup>

Pelaksanaan tugas tersebut menuntut Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk terus-menerus meningkatkan kompetensi melalui pendidikan, pelatihan, dan pengembangan kemampuan yang relevan dengan tuntutan pekerjaan. Selain itu, ASN juga harus menjaga sikap kerja yang profesional, disiplin, dan berorientasi

---

<sup>28</sup> Indra Bastian, *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Pemerintahan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016, hlm. 123-125.

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

pada hasil, serta memegang teguh integritas sebagai landasan moral dalam menjalankan tugasnya. Dengan demikian, ASN dapat menjadi pelayan publik yang tidak hanya kompeten tetapi juga dapat dipercaya oleh masyarakat, sehingga mampu memberikan kontribusi nyata dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, dan akuntabel.

### **2.2.3 Jenis-Jenis Aparatur Sipil Negara**

ASN dibagi menjadi dua kelompok utama berdasarkan status kepegawaiannya, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

#### **1. Pegawai Negeri Sipil (PNS)**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diangkat secara permanen sebagai pegawai pemerintah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai pegawai tetap, PNS memiliki hak-hak yang diatur secara jelas, termasuk hak atas jaminan pensiun dan perlindungan sosial, serta kewajiban untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Selain itu, PNS memiliki jenjang karier yang terstruktur dan transparan, memungkinkan pengembangan kompetensi dan peningkatan posisi secara profesional dalam korps ASN, sehingga mendukung stabilitas dan keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>30</sup>

#### **2. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)**

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu. Pengangkatan PPPK biasanya dilakukan untuk memenuhi kebutuhan tenaga ahli atau tenaga teknis yang sifatnya sementara, khusus, atau spesifik sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah. Meskipun PPPK memiliki hak dan kewajiban yang hampir sama dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS), termasuk dalam hal pelaksanaan tugas dan pelayanan publik, PPPK tidak memperoleh jaminan pensiun seperti yang diberikan kepada PNS.

---

<sup>30</sup> Eka Deviani dan Rifka Yudhi, *Hukum Kepegawaian: Historis dan Aktualitas Aparatur Sipil Negera (PNS & PPPK)*, Bandar Lampung: Pusaka Media Anggota IKAPI, 2022, hlm. 17

Namun, PPPK tetap mendapatkan perlindungan hukum dan hak-hak lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>31</sup>

Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) memiliki peran yang sama-sama strategis dalam menjalankan roda birokrasi pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan publik yang optimal serta mendukung pelaksanaan berbagai program dan kebijakan negara. Meskipun keduanya berkontribusi signifikan, terdapat perbedaan mendasar terkait status kepegawaian, yaitu PNS memiliki status kepegawaian tetap dengan jaminan pensiun, sementara PPPK diangkat berdasarkan kontrak kerja dengan jangka waktu tertentu yang diperbarui sesuai kebutuhan. Selain itu, mekanisme pengangkatan keduanya juga berbeda, di mana PNS melalui seleksi CPNS yang berujung pada pengangkatan permanen, sedangkan PPPK direkrut untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja spesifik tanpa adanya perubahan status menjadi pegawai tetap. Perbedaan ini mencerminkan keberagaman model kepegawaian yang diterapkan untuk memastikan fleksibilitas dan efektivitas dalam pengelolaan sumber daya manusia di lingkungan pemerintahan.

### **2.3 Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)**

#### **2.3.1 Pengertian Pengangkatan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)**

Pengangkatan tenaga honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan kebijakan strategis pemerintah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) di lingkungan aparatur negara. Langkah ini dirancang untuk memberikan solusi terhadap permasalahan kesejahteraan tenaga honorer, yang selama ini seringkali diabaikan dalam hal penghasilan dan jaminan kerja. Dengan adanya program ini, pemerintah berupaya memberikan kepastian status kepegawaian bagi tenaga honorer yang memenuhi syarat, sehingga mereka dapat lebih fokus dan produktif dalam menjalankan tugasnya. Selain itu, pengangkatan honorer menjadi PPPK juga diharapkan dapat mengisi kekosongan tenaga kerja di berbagai sektor penting, seperti pendidikan, kesehatan, dan

---

<sup>31</sup> Eko Prasajo, *Profesionalisme ASN dan Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Kencana, 2018, hlm. 67.

administrasi pemerintahan. Kebijakan ini diatur melalui regulasi yang komprehensif agar pelaksanaannya berjalan secara adil, transparan, dan akuntabel. Dengan demikian, pengangkatan honorer menjadi PPPK tidak hanya berdampak positif pada individu yang diangkat, tetapi juga pada peningkatan kualitas pelayanan publik secara keseluruhan.<sup>32</sup>

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah salah satu kategori Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. PPPK merupakan warga negara Indonesia yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan. Konsep ini berbeda dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS), karena PPPK tidak memiliki status kepegawaian tetap. Namun demikian, hak-hak yang diberikan kepada PPPK, seperti gaji, tunjangan, dan hak cuti, hampir setara dengan yang dimiliki oleh PNS. Sistem ini dirancang untuk memberikan fleksibilitas kepada pemerintah dalam memenuhi kebutuhan tenaga kerja yang bersifat sementara atau mendesak, tanpa harus mengubah status kepegawaian menjadi permanen.<sup>33</sup>

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) menjadi sebuah solusi yang adaptif dan strategis dalam menjawab kebutuhan tenaga kerja di sektor pemerintahan yang terus berkembang dan dinamis. Dengan fleksibilitas yang dimilikinya, sistem PPPK memungkinkan pemerintah untuk merekrut tenaga profesional sesuai dengan kebutuhan spesifik dan mendesak, tanpa terikat pada status kepegawaian tetap. Hal ini memberikan ruang bagi pemerintah untuk menyesuaikan jumlah dan kompetensi tenaga kerja berdasarkan prioritas pelayanan publik, sehingga efisiensi dan kualitas tata kelola pemerintahan dapat tetap terjaga di tengah perubahan lingkungan kerja yang cepat dan tantangan global yang kompleks.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Muhammad Abdullah, *Kebijakan Pengangkatan PPPK dalam Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Gramedia, 2020, hlm. 45-46.

<sup>33</sup> Ahmad Hakim, *ASN dan Tantangan Globalisasi*, Surabaya: Mandala Press, 2021, hlm. 78-80.

<sup>34</sup> *Ibid.*

Pengangkatan tenaga honorer menjadi PPPK diatur dalam berbagai regulasi yang memberikan dasar hukum dan pedoman teknis untuk pelaksanaannya. Salah satu regulasi utama adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang dalam Pasal 6 menyatakan bahwa ASN terdiri dari PNS dan PPPK. Pasal 98 hingga Pasal 100 lebih lanjut mengatur tentang pengangkatan, hak, kewajiban, dan pemberhentian PPPK. Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK menyediakan kerangka kerja yang lebih rinci, meliputi proses seleksi, masa kerja, dan hak serta kewajiban PPPK.<sup>35</sup>

Kepastian pelaksanaan yang konsisten dan sesuai dengan kebutuhan, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN RB) mengatur aspek teknis, seperti kriteria seleksi dan tata cara pengangkatan. Regulasi-regulasi ini menjadi landasan penting dalam implementasi program PPPK, sehingga dapat menjamin keadilan dan profesionalitas dalam pelaksanaannya.<sup>36</sup>

### **2.3.2 Syarat Pengangkatan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)**

Syarat-syarat umum pengangkatan honorer menjadi PPPK berdasarkan regulasi yang berlaku:

1. Kewarganegaraan: Calon PPPK harus merupakan Warga Negara Indonesia (WNI).
2. Usia: Minimal 20 tahun dan maksimal 59 tahun pada saat pendaftaran.
3. Pendidikan dan Kompetensi: Memenuhi kualifikasi pendidikan sesuai dengan formasi jabatan yang dilamar dan lulus seleksi berbasis kompetensi.
4. Pengalaman Kerja: Bagi jabatan tertentu, pengalaman kerja minimal dua tahun dalam bidang terkait dapat menjadi persyaratan.
5. Status Honorer: Terdaftar sebagai tenaga honorer pada instansi pemerintah yang relevan dan telah memenuhi masa kerja yang ditentukan.

---

<sup>35</sup> Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Panduan Implementasi PPPK*, KemenPAN RB, Jakarta, 2018, hlm. 23-25.

<sup>36</sup> Sri Rahmawati, *Regulasi Aparatur Sipil Negara di Indonesia*, Bandung: Alfabeta, 2019, hlm. 112-115.

6. Tidak Pernah Terlibat Pidana: Calon PPPK harus memiliki rekam jejak hukum yang bersih.<sup>37</sup>

### **2.3.3 Proses Pengangkatan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)**

Proses pengangkatan tenaga honorer menjadi PPPK melibatkan beberapa tahapan penting yang dirancang untuk menjamin seleksi yang adil dan transparan.

1. Tahap pertama adalah pengumuman kebutuhan tenaga kerja oleh instansi pemerintah, yang mencakup rincian persyaratan dan prosedur pendaftaran. Pendaftaran dilakukan secara *online* melalui sistem yang telah disediakan, sehingga memudahkan calon pelamar dari berbagai daerah untuk mengakses informasi dan mengikuti proses seleksi.
2. Tahap berikutnya adalah seleksi kompetensi, yang melibatkan tes bidang dan wawancara untuk menilai kemampuan teknis dan non-teknis pelamar. Pelaksanaan seleksi ini dilakukan secara ketat untuk memastikan bahwa hanya pelamar yang memenuhi standar kompetensi yang ditentukan dapat diangkat sebagai PPPK. Setelah dinyatakan lulus, calon PPPK akan menandatangani perjanjian kerja yang mencakup hak, kewajiban, dan durasi masa kerja. Perjanjian ini menjadi dasar hubungan kerja antara PPPK dan instansi pemerintah yang bersangkutan.<sup>38</sup>

Pengangkatan tenaga honorer menjadi PPPK memiliki dampak signifikan, baik bagi individu tenaga honorer maupun instansi pemerintah. Bagi tenaga honorer, pengangkatan ini memberikan kepastian status kepegawaian dan peningkatan kesejahteraan melalui penghasilan yang lebih terjamin serta akses terhadap berbagai tunjangan. Hal ini secara langsung dapat meningkatkan motivasi dan produktivitas kerja mereka. Di sisi lain, bagi instansi pemerintah, keberadaan PPPK membantu memenuhi kebutuhan SDM yang profesional dan kompeten, sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan kualitas layanan publik. Namun, implementasi program ini juga menghadapi tantangan, seperti keterbatasan anggaran untuk membayar gaji dan tunjangan PPPK serta kesenjangan antara

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Budi Siregar, *Proses Seleksi dan Pengangkatan PPPK*, Medan: Universitas Sumatera Utara Press, 2022, hlm. 67-70.

kompetensi tenaga honorer dan kebutuhan instansi. Oleh karena itu, keberhasilan program ini memerlukan perencanaan yang matang, alokasi anggaran yang memadai, serta dukungan pelatihan untuk meningkatkan kompetensi tenaga kerja.<sup>39</sup>

## **2.4 Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)**

### **2.4.1 Pengertian Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)**

Pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan bagian dari reformasi birokrasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, termasuk sektor kesehatan. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, kebijakan ini dirancang untuk memberikan kepastian status hukum serta meningkatkan kesejahteraan tenaga honorer, khususnya di bidang kesehatan. Kebijakan ini adalah langkah progresif dalam reformasi ASN yang bertujuan mengoptimalkan pelayanan publik, terutama di sektor-sektor strategis seperti pendidikan dan kesehatan.<sup>40</sup>

### **2.4.2 Alasan Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)**

Alasan pengangkatan bidan honorer menjadi PPPK antara lain:

#### **1. Kebutuhan Pelayanan Kesehatan yang Merata**

Pemerataan pelayanan kesehatan menjadi prioritas pemerintah dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*). Tenaga bidan, khususnya di daerah terpencil, memainkan peran strategis dalam meningkatkan kesehatan ibu dan anak. Namun, distribusi

---

<sup>39</sup> Arif Widjaja, *Manajemen Sumber Daya Aparatur Negara*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2021, hlm. 93-96.

<sup>40</sup> Agus Budianto, *Manajemen Aparatur Sipil Negara: Reformasi dan Tantangan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2019, hlm. 75.

tenaga kesehatan yang tidak merata menjadi salah satu kendala utama yang perlu diatasi.<sup>41</sup>

## 2. Penghargaan terhadap Pengabdian Bidan Honorer

Bidan honorer sering kali bekerja tanpa kejelasan status kepegawaian dan penghargaan yang memadai, meskipun kontribusi mereka sangat penting, terutama di wilayah pedesaan. Pengangkatan menjadi PPPK adalah bentuk apresiasi terhadap pengabdian mereka selama bertahun-tahun.<sup>42</sup>

## 3. Peningkatan Kesejahteraan dan Motivasi Kerja

Peningkatan kesejahteraan melalui status PPPK dapat meningkatkan motivasi kerja tenaga kesehatan honorer. Jaminan sosial, gaji standar ASN, dan akses pelatihan adalah faktor yang signifikan dalam mendukung kualitas pelayanan yang lebih baik.<sup>43</sup>

### **2.4.3 Tujuan Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)**

Bidan honorer memainkan peran strategis dalam mendukung pelayanan kesehatan masyarakat, khususnya di daerah terpencil yang sering kekurangan tenaga kesehatan tetap. Namun, status mereka sebagai tenaga honorer menimbulkan tantangan seperti ketidakpastian kerja, kurangnya perlindungan hukum, dan kesejahteraan yang minim. Oleh karena itu, pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dipandang sebagai solusi untuk mengatasi permasalahan ini, sekaligus meningkatkan efektivitas layanan kesehatan di tingkat daerah.

Pengangkatan bidan honorer menjadi PPPK bertujuan untuk mencapai beberapa hal utama, antara lain:

#### 1. Meningkatkan Kesejahteraan Bidan Honorer

Dengan status sebagai PPPK, bidan honorer memperoleh hak yang setara dengan ASN lainnya, seperti gaji yang layak, jaminan kesehatan, dan

<sup>41</sup> Rina Wahyuni, *Pemerataan Pelayanan Kesehatan di Indonesia: Tantangan dan Solusi*, Jurnal Kesehatan Masyarakat Indonesia Vol. 15, No. 2, 2020, hlm. 103.

<sup>42</sup> Sari Utami, *Peran Tenaga Honorer dalam Sistem Kesehatan Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, 2021, hlm. 45.

<sup>43</sup> Anita Puspitasari, *Kesejahteraan dan Motivasi Kerja ASN: Studi Kasus pada Tenaga Kesehatan Honorer*, Jurnal Administrasi Publik Indonesia Vol. 14, No. 1, 2022, hlm. 62.

perlindungan sosial. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan motivasi kerja mereka.

2. Memberikan Kepastian Status dan Perlindungan Hukum

Pengangkatan menjadi PPPK memberikan kepastian hukum atas hubungan kerja bidan dengan pemerintah, sehingga mengurangi ketidakpastian status kerja yang selama ini dihadapi oleh bidan honorer.

3. Memperkuat Pelayanan Kesehatan Masyarakat

Dengan status yang lebih formal dan terjamin, bidan honorer dapat lebih fokus dalam memberikan pelayanan kesehatan yang berkualitas, terutama di daerah-daerah yang sulit dijangkau.

4. Mengatasi Kesenjangan Tenaga Kesehatan

Proses pengangkatan PPPK membantu memenuhi kebutuhan tenaga kesehatan di daerah, sejalan dengan tujuan pemerataan layanan kesehatan di seluruh wilayah Indonesia.

5. Mendukung Pencapaian Program Kesehatan Nasional

Bidan memiliki peran penting dalam program kesehatan nasional, seperti penurunan angka kematian ibu dan bayi, pelayanan keluarga berencana, serta promosi kesehatan masyarakat. Status sebagai PPPK memperkuat peran ini melalui peningkatan kompetensi dan dukungan karir.<sup>44</sup>

#### **2.4.4 Proses Seleksi Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)**

Proses seleksi pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) diawali dengan penetapan formasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan kebutuhan nyata di wilayah masing-masing. Penetapan formasi ini sangat penting agar jumlah tenaga kesehatan yang direkrut sesuai dengan kebutuhan pelayanan kesehatan masyarakat di daerah tersebut. Setelah formasi ditetapkan, tahap berikutnya adalah seleksi administrasi, di mana berkas-berkas pelamar diperiksa kelengkapan dan kesesuaiannya dengan persyaratan yang telah ditentukan. Pelamar yang lolos seleksi administrasi kemudian mengikuti ujian kompetensi sebagai tahapan utama dalam proses

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

seleksi. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, ujian kompetensi ini mencakup tiga aspek penting, yaitu aspek teknis, manajerial, dan sosial-kultural. Aspek teknis menilai kemampuan pelamar dalam menjalankan tugas fungsionalnya secara profesional sesuai standar yang berlaku. Aspek manajerial menilai kemampuan pengelolaan dan pengambilan keputusan dalam konteks organisasi pelayanan kesehatan. Sementara aspek sosial-kultural mengukur kemampuan pelamar dalam berinteraksi secara efektif dan sensitif terhadap lingkungan sosial di mana mereka bertugas. Dengan tiga aspek tersebut, seleksi kompetensi bertujuan memastikan bahwa tenaga yang direkrut tidak hanya memiliki kemampuan teknis yang memadai, tetapi juga mampu beradaptasi dan bekerja secara efektif dalam lingkungan sosial dan organisasi, sehingga pelayanan kepada masyarakat dapat berjalan optimal dan berkelanjutan.<sup>45</sup>

### **2.5 Dasar Hukum Pengangkatan Bidan Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)**

Pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan salah satu bentuk kebijakan pemerintah dalam reformasi birokrasi di bidang kepegawaian. Pengaturan mengenai PPPK pada awalnya diperkenalkan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), yang menegaskan bahwa ASN terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan PPPK. Dengan dasar ini, tenaga honorer, termasuk bidan, memiliki peluang untuk diangkat menjadi PPPK sepanjang memenuhi syarat yang ditentukan. Hal tersebut bertujuan memberikan kepastian status hukum bagi tenaga honorer yang selama ini tidak terlindungi secara penuh oleh sistem kepegawaian negara.

Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai pembaruan dari regulasi sebelumnya. Undang-undang ini menegaskan kembali kedudukan PPPK sebagai bagian dari ASN dan membuka jalan percepatan pengangkatan tenaga honorer, termasuk bidan, sesuai dengan kebutuhan organisasi dan formasi yang ditetapkan pemerintah. Dengan

---

<sup>45</sup> Rina Wahyuni, *Op. Cit*, hlm. 105.

adanya payung hukum terbaru ini, diharapkan status bidan honorer dapat lebih terjamin dan tidak lagi berada dalam posisi rawan pemutusan hubungan kerja secara sepihak.

Selain undang-undang, terdapat aturan teknis berupa Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK. Peraturan ini memberikan rincian mengenai mekanisme pengadaan, pengangkatan, evaluasi kinerja, hingga pemberhentian PPPK. Bagi bidan honorer, aturan tersebut menjadi dasar hukum operasional terkait syarat administrasi, proses seleksi, kontrak kerja, serta hak dan kewajiban mereka. Dengan demikian, PP ini menjadi instrumen penting dalam menjembatani ketentuan umum dalam UU ASN dengan implementasi teknis di lapangan.

Pengangkatan bidan honorer juga diperkuat dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) serta regulasi dari Kementerian Kesehatan mengenai kebutuhan formasi tenaga kesehatan. Formasi ini disusun berdasarkan analisis kebutuhan pelayanan kesehatan di daerah serta ketersediaan anggaran pemerintah daerah. Oleh karena itu, pengangkatan bidan honorer menjadi PPPK tidak hanya berbasis regulasi umum ASN, tetapi juga harus memperhatikan kebijakan sektoral kesehatan sebagai prioritas pembangunan nasional.

Selain regulasi pusat, pemerintah daerah juga berperan melalui Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah yang mengatur mengenai kebutuhan tenaga kesehatan. Misalnya, pemerintah daerah dapat menetapkan peraturan mengenai strategi pengangkatan tenaga honorer sesuai formasi PPPK yang dibuka oleh pemerintah pusat. Harmonisasi antara regulasi pusat dan daerah sangat penting agar pengangkatan bidan honorer berjalan efektif, transparan, dan sesuai dengan kebutuhan pelayanan kesehatan masyarakat. Dengan demikian, dasar hukum pengangkatan bidan honorer menjadi PPPK bersifat hierarkis mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri, hingga kebijakan daerah.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Muhammad Sadi Is dan Kun Budianto, *Op. Cit*, hlm. 25.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian adalah penelitian hukum yuridis empiris, penelitian hukum yuridis empiris adalah jenis penelitian yang menggabungkan pendekatan normatif (teori hukum) dengan pendekatan empiris (fakta atau data lapangan). Dalam penelitian ini, peneliti tidak hanya mengkaji norma hukum yang ada, tetapi juga mengumpulkan data faktual melalui observasi, wawancara, survei, atau metode lainnya untuk mengetahui bagaimana hukum diterapkan atau berfungsi dalam kenyataan sosial.<sup>47</sup>

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk memahami implementasi hukum dalam masyarakat, apakah peraturan atau kebijakan yang ada dapat berjalan dengan efektif sesuai dengan tujuan yang ditetapkan, serta mengevaluasi dampak atau hasil yang ditimbulkan oleh penerapan hukum tersebut, dalam hal ini terkait dengan kebijakan pemerintah dalam pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Lampung Utara.

#### **3.2 Pendekatan Masalah**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan empiris. Pendekatan ini menggabungkan aspek normatif dengan observasi terhadap kenyataan sosial atau praktik hukum di lapangan. Tujuannya adalah untuk mengetahui bagaimana hukum diterapkan di masyarakat dan seberapa efektif hukum tersebut dalam menyelesaikan masalah sosial.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Bambang Widodo, *Metodologi Penelitian Hukum: Pendekatan dan Teknik*, Yogyakarta: Liberty, 2022, hlm. 78.

<sup>48</sup> Alvin Sihombing, *Pendekatan Kualitatif dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Refika Aditama, 2021, hlm. 64.

Pendekatan empiris dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk memahami makna di balik kebijakan pemerintah dalam pengangkatan bidan honorer, serta faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaannya di Kabupaten Lampung Utara.

### **3.3 Jenis dan Sumber Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder.

#### **3.3.1 Data Primer**

Data primer adalah data yang dikumpulkan langsung oleh peneliti dari sumber pertama, yaitu orang atau objek yang menjadi subjek penelitian. Data ini diperoleh melalui metode pengumpulan data yang dilakukan langsung oleh peneliti untuk tujuan penelitian tertentu, sehingga data tersebut masih mentah dan belum diolah. Data primer bersifat orisinal, valid, dan relevan dengan topik yang diteliti.<sup>49</sup>

Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara mendalam dengan berbagai pihak yang terlibat dalam kebijakan pengangkatan bidan honorer. Wawancara ini bertujuan untuk mendapatkan informasi yang lebih akurat mengenai proses dan implementasi kebijakan tersebut. wawancara ini dilakukan dengan

1. Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Lampung Utara atau yang mewakilinya
2. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Utara atau yang mewakilinya
3. Bidan Honorer sebanyak 3 orang.

#### **3.3.2 Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber yang sudah ada atau telah dikumpulkan sebelumnya oleh pihak lain dan bukan langsung oleh peneliti untuk tujuan penelitian tertentu. Data ini biasanya tersedia dalam bentuk dokumen, laporan, publikasi, atau arsip yang dapat diakses oleh peneliti. Meskipun data

---

<sup>49</sup> Muhammad Santoso, *Metode Pengumpulan Data dalam Penelitian Hukum*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2023, hlm. 95.

sekunder tidak dikumpulkan langsung oleh peneliti, data ini tetap relevan dan dapat digunakan untuk mendukung penelitian.<sup>50</sup>

Data sekunder diperoleh melalui studi pustaka dari berbagai dokumen terkait kebijakan pemerintah, buku, jurnal, artikel, serta peraturan perundang-undangan yang mengatur pengangkatan bidan honorer. Data ini digunakan untuk memperkuat analisis dan memberikan konteks pada penelitian yang sedang dilakukan.

#### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah sumber hukum yang memiliki kedudukan paling tinggi dalam sistem hukum suatu negara. Ini meliputi peraturan perundang-undangan yang sah, seperti konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, dan keputusan hakim yang mengikat. Bahan hukum primer yang dimaksud adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen.
- b. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- d. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan.
- e. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).
- f. Peraturan Pemerintah Tahun 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.
- g. Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 20 Tahun 2022 tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Tenaga Kesehatan.
- h. Surat Keputusan Bupati Lampung Utara Nomor B/147/31-LU/HK/2024 tentang Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K).

---

<sup>50</sup> Harry Pratama, *Teori dan Aplikasi Data Sekunder dalam Penelitian Hukum*, Surabaya: Nasmedia, 2021, hlm. 120.

- i. Pengumuman Nomor 800/2171/31.2-LU/2024 tentang Seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Lampung Utara Tahun Anggaran 2024.
2. Bahan Hukum Sekunder  
Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan, interpretasi, atau analisis terhadap bahan hukum primer. Contoh bahan hukum sekunder adalah buku-buku, artikel-artikel jurnal, komentar hukum, dan doktrin hukum. Meskipun tidak mengikat secara hukum, bahan hukum sekunder membantu dalam pemahaman dan penerapan hukum.
3. Bahan Hukum Tersier  
Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan informasi umum atau referensi mengenai hukum, tetapi tidak langsung mengarah pada penerapan atau penafsiran hukum itu sendiri. Contohnya adalah kamus hukum, ensiklopedia hukum, indeks hukum, dan bibliografi hukum. Bahan ini digunakan sebagai alat bantu untuk mencari informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan sekunder.

### **3.4 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data**

Prosedur pengumpulan dan pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah yang sistematis dan terstruktur.

#### **3.4.1 Prosedur Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara mendalam yang dilakukan secara langsung dengan informan yang telah ditentukan.<sup>51</sup> Wawancara dilakukan dengan pertanyaan terbuka untuk menggali informasi yang lebih detail mengenai kebijakan pengangkatan bidan honorer.

#### **3.4.2 Prosedur Pengolahan Data**

Data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan teknik analisis data yang sesuai dengan tujuan penelitian. Dalam penelitian hukum, pengolahan data merupakan tahap penting yang bertujuan

---

<sup>51</sup> Ahmad Suryana, *Teknik Pengumpulan Data dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2022, hlm. 89.

untuk mengorganisir dan menganalisis data yang telah dikumpulkan agar dapat disimpulkan secara sistematis dan logis.<sup>52</sup>

Berikut adalah tiga kegiatan utama dalam pengolahan data penelitian hukum:

### 1. Klasifikasi dan Kategorisasi Data

Kegiatan pertama dalam pengolahan data adalah mengklasifikasikan dan mengkategorikan data yang telah dikumpulkan. Dalam penelitian hukum, data yang diperoleh biasanya berupa dokumen hukum, putusan pengadilan, peraturan perundang-undangan, wawancara, atau studi kasus. Data ini perlu disusun ke dalam kategori-kategori yang relevan sesuai dengan topik atau fokus penelitian. Misalnya:

#### a. Klasifikasi Berdasarkan Jenis Data

Memisahkan data berdasarkan sumbernya, seperti undang-undang, putusan pengadilan, atau pendapat ahli.

#### b. Kategorisasi Berdasarkan Isu Hukum

Menyusun data yang berkaitan dengan isu hukum tertentu, seperti hak asasi manusia, kontrak, atau hukum pidana.

### 2. Analisis Hukum

Setelah data dikategorikan, langkah selanjutnya adalah melakukan analisis hukum terhadap data yang ada. Beberapa metode yang umum digunakan dalam analisis hukum antara lain:

#### a. *Normative Analysis*

Menganalisis aturan hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan atau putusan pengadilan dengan pendekatan teoretis dan prinsip-prinsip hukum yang berlaku.

#### b. *Comparative Analysis*

Membandingkan peraturan atau putusan hukum yang berbeda untuk memahami bagaimana penerapannya di berbagai kasus atau wilayah.

#### c. Interpretasi

Menafsirkan teks hukum atau norma berdasarkan konteks dan tujuan dari hukum tersebut, misalnya dengan menggunakan teori interpretasi hukum.

---

<sup>52</sup> Rudi Sudirman, *Analisis Data dalam Penelitian Kualitatif*, Malang: IKAPI, 2020, hlm. 145.

### 3. Sintesis dan Penarikan Kesimpulan

Setelah menganalisis data, langkah berikutnya adalah melakukan sintesis atau penggabungan hasil analisis untuk menarik kesimpulan yang relevan dengan tujuan penelitian. Sintesis ini mencakup:

#### a. Menarik Kesimpulan Hukum

Berdasarkan analisis data yang dilakukan, peneliti menyimpulkan pandangan atau posisi hukum terkait isu yang diteliti.

#### b. Rekomendasi

Peneliti dapat memberikan rekomendasi atau saran terkait perubahan atau penerapan hukum yang lebih baik berdasarkan temuan penelitian.

#### c. Keterkaitan dengan Teori Hukum

Menyandingkan temuan penelitian dengan teori-teori hukum yang relevan, untuk melihat apakah temuan tersebut mendukung atau bertentangan dengan teori yang ada.

### 3.5 Analisis Data

Data yang telah terkumpul kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif.<sup>53</sup> Analisis data ini mencakup evaluasi terhadap efektivitas kebijakan serta hambatan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam pelaksanaan kebijakan tersebut di Kabupaten Lampung Utara. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk menyajikan gambaran komprehensif mengenai dinamika kebijakan pengangkatan bidan honorer serta faktor-faktor penghambat yang mempengaruhi implementasinya.

---

<sup>53</sup> Firman Wahyudi, *Analisis Data dalam Penelitian Hukum*, Yogyakarta: Andi, 2023, hlm. 103.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **5.1 Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Kebijakan pemerintah dalam pengangkatan bidan honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Lampung Utara merupakan upaya strategis untuk meningkatkan kesejahteraan tenaga kesehatan sekaligus memperkuat pelayanan publik di bidang kesehatan. Kebijakan ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan, serta Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK yang menekankan pentingnya pemerataan tenaga kesehatan, khususnya di wilayah yang masih kekurangan tenaga medis. Selain itu, pengadaan tenaga kesehatan juga didasarkan pada PermenPAN-RB Nomor 20 Tahun 2022 tentang Pengadaan PPPK untuk Jabatan Fungsional Tenaga Kesehatan serta Surat Keputusan Bupati Lampung Utara Nomor B/147/31-LU/HK/2024 tentang Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K) dan Pengumuman Nomor 800/2171/31.2-LU/2024 tentang Seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Lampung Utara Tahun Anggaran 2024.
2. Faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan kebijakan pengangkatan bidan honorer menjadi PPPK di Kabupaten Lampung Utara tidak terlepas dari berbagai persoalan struktural maupun teknis. Salah satu kendala utama adalah keterbatasan anggaran daerah yang menyebabkan tidak semua formasi tenaga kesehatan dapat diakomodasi, meskipun kebutuhan pelayanan kesehatan masyarakat cukup tinggi. Selain itu, distribusi informasi mengenai prosedur seleksi masih belum merata, sehingga menimbulkan kebingungan di kalangan

bidan honorer terkait persyaratan administrasi maupun teknis yang harus dipenuhi. Perbedaan persepsi antara pemerintah dan tenaga honorer mengenai kriteria penerimaan juga menimbulkan potensi ketidakpuasan, terlebih jika transparansi dalam rekrutmen dirasakan kurang optimal. Hambatan administratif seperti panjangnya proses birokrasi serta terbatasnya kuota formasi semakin memperlambat pelaksanaan kebijakan ini.

## 5.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat diberikan saran antara lain:

### 1. Bagi Pemerintah Kabupaten Lampung Utara

Solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam pengangkatan bidan honorer menjadi PPPK di Kabupaten Lampung Utara adalah dengan memperkuat perencanaan formasi dan anggaran melalui pemetaan kebutuhan tenaga kesehatan secara lebih akurat, sehingga usulan formasi setiap tahun dapat sesuai dengan kemampuan daerah. Pemerintah daerah juga perlu meningkatkan keterbukaan informasi dengan menyediakan sosialisasi yang lebih intensif dan akses informasi yang mudah dipahami terkait prosedur seleksi. Selain itu, pembinaan dan peningkatan kompetensi bagi bidan honorer perlu diperluas agar mereka lebih siap mengikuti seleksi serta mampu mempertahankan kinerja setelah diangkat. Pemerintah daerah juga harus memperkuat koordinasi dengan DPRD dan pemerintah pusat untuk memastikan dukungan anggaran yang memadai, serta membangun mekanisme monitoring dan evaluasi agar pelaksanaan kebijakan lebih tepat sasaran dan berkelanjutan.

### 2. Bagi Persatuan Bidan di Kabupaten Lampung Utara

Organisasi profesi perlu meningkatkan peran aktifnya dalam memberikan advokasi, pendampingan, serta pembinaan yang berkelanjutan kepada para bidan honorer, baik dalam hal pemenuhan persyaratan administratif maupun dalam penguatan kompetensi yang diperlukan untuk menghadapi seleksi PPPK. Pendampingan ini mencakup pemberian informasi yang akurat, pelatihan teknis, serta bimbingan mental agar bidan honorer lebih siap dan percaya diri dalam mengikuti seluruh tahapan seleksi. Dengan dukungan yang

sistematis dan terstruktur, organisasi profesi dapat membantu meminimalkan hambatan yang dihadapi bidan honorer. Selain itu, keterlibatan aktif organisasi profesi juga berperan dalam menjaga standar profesionalisme dan etika kerja tenaga kesehatan, organisasi profesi dapat berfungsi sebagai mitra strategis pemerintah dalam meningkatkan kualitas, daya saing, dan keberlanjutan sumber daya manusia di bidang kesehatan.

### 3. Bagi Masyarakat

Masyarakat diharapkan dapat mendukung pelaksanaan kebijakan pengangkatan bidan honorer menjadi PPPK dengan memberikan kepercayaan penuh kepada para bidan yang telah diangkat dalam menjalankan tugas pelayanan kesehatan secara profesional, humanis, dan bertanggung jawab. Kepercayaan ini penting untuk membangun hubungan yang harmonis antara tenaga kesehatan dan masyarakat, sehingga tercipta iklim pelayanan yang kondusif dan berkelanjutan. Selain itu, dukungan masyarakat juga dapat diwujudkan melalui partisipasi aktif dalam mengawasi jalannya kebijakan, baik melalui mekanisme formal maupun informal, agar pelaksanaannya tetap transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Keterlibatan masyarakat dalam pengawasan ini berperan strategis dalam mencegah terjadinya penyimpangan serta memastikan bahwa kebijakan benar-benar berorientasi pada peningkatan kualitas dan pemerataan pelayanan kesehatan di daerah sehingga sinergi antara pemerintah, tenaga kesehatan, dan masyarakat menjadi kunci utama dalam mewujudkan sistem pelayanan kesehatan yang adil, efektif, dan berdaya guna.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

- Abdullah, Muhammad, 2020, *Kebijakan Pengangkatan PPPK dalam Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Gramedia.
- Bastian, Indra, 2016, *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Pemerintahan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Budianto, Agus, 2019, *Manajemen Aparatur Sipil Negara: Reformasi dan Tantangan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Deviani, Eka dan Yudhi, Rifka, *Hukum Kepegawaian: Historis dan Aktualitas Aparatur Sipil Negera (PNS & PPPK)*, Bandar Lampung: Pusaka Media Anggota IKAPI.
- Dunn, William N. 2018, *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6th ed.). New York: Routledge.
- Edwards III, George C. 2017, *The Implementation of Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Hakim, Ahmad, 2021, *ASN dan Tantangan Globalisasi*, Surabaya: Mandala Press.
- Hasjad dkk. 2025, *Hukum Administrasi Negara: Teori, Regulasi dan Praktik Pemerintahan*, Surabaya: CV Gita Lentera.
- HR, Ridwan. 2019, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Is, Muhammad Sadi dan Budianto, Kun. 2021. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Kencana.
- Kusuma, Rini, 2020, *Manajemen Kebijakan Pemerintah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mardiasmo, Bambang, 2017, *Reformasi Birokrasi dan Pengembangan Aparatur Sipil Negara*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Marmor, Theodore R., Oberlander, Jonathan dan White, Joseph. 2009, *The Politics of Health Care Reform: Lessons from the Past, Prospects for the Future*, Chicago: University of Chicago Press.

- Marni, Susi dkk. 2024, *Hukum Administrasi Negara: Konsep dan Implementasi*, Jawa Tengah: CV. Eureka Media Aksara.
- Matitaputty, Merlien Irene dkk. 2024, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Widina Media Utama.
- Mustafa, Ridwan, 2020, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Pustaka Ilmu.
- Prasojo, Eko, 2018, *Profesionalisme ASN dan Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Kencana.
- Pratama, Harry, 2021, *Teori dan Aplikasi Data Sekunder dalam Penelitian Hukum*, Surabaya: Nasmedia.
- Rahmawati, Nur, 2023, *Strategi Kebijakan dalam Pembangunan Nasional*, Yogyakarta: Media Ilmu.
- Rahmawati, Sri, 2019, *Regulasi Aparatur Sipil Negara di Indonesia*, Bandung: Alfabeta.
- Rawls, John. 1999, *A Theory of Justice* (Revised Edition), Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Santoso, Muhammad, 2023, *Metode Pengumpulan Data dalam Penelitian Hukum*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Santoso, Raden, 2021, *Kebijakan Publik dan Tata Kelola Pemerintahan*, Jakarta: Pustaka Nusantara.
- Sari, Dewi dan Putra, Bambang, 2022, *Pembangunan dan Kebijakan Publik*, Bandung: Mitra Media.
- Sari, Ratna dan Wibowo, Agus, 2021, *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta: Rajawali Press.
- Setiadi, Budi, 2019, *Kebijakan Publik dan Dinamika Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sihombing, Alvin, 2021, *Pendekatan Kualitatif dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Refika Aditama.
- Siregar, Budi, 2022, *Proses Seleksi dan Pengangkatan PPPK*, Medan: Universitas Sumatera Utara Press.
- Sudirman, Rudi, 2020, *Analisis Data dalam Penelitian Kualitatif*, Malang: IKAPI.

- Suryana, Ahmad, 2022, *Teknik Pengumpulan Data dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Press.
- Suryanto, Budi, 2021, *Administrasi Publik: Teori dan Praktik Kebijakan Pemerintah*, Jakarta: Rajawali Press.
- Utami, Sari, 2021, *Peran Tenaga Honorer dalam Sistem Kesehatan Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish.
- Wahyudi, Ahmad, 2022, *Kebijakan Publik: Konsep dan Implementasi*, Bandung: Alfabeta.
- Wahyudi, Firman, 2023, *Analisis Data dalam Penelitian Hukum*, Yogyakarta: Andi.
- Widjaja, Arif, 2021, *Manajemen Sumber Daya Aparatur Negara*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Widodo, Bambang, 2022, *Metodologi Penelitian Hukum: Pendekatan dan Teknik*, Yogyakarta: Liberty.
- Yulia, Risa, 2024, *Evaluasi Kebijakan Publik di Indonesia*, Bandung: Sinar Baru Algensindo.
- Wibowo, Richo Andi. 2024, *Hukum Administrasi Negara: Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer dan Kasus*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.

## **B. Undang-Undang dan Peraturan Lain**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).
- Peraturan Pemerintah Tahun 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.
- Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 20 Tahun 2022 tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Tenaga Kesehatan.
- Surat Keputusan Bupati Lampung Utara Nomor B/147/31-LU/HK/2024 tentang Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K).

Pengumuman Nomor 800/2171/31.2-LU/2024 tentang Seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Lampung Utara Tahun Anggaran 2024

### C. Sumber Lain

Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Lampung Utara, 2024, *Profil Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Lampung Utara*, Kotabumi: Pemerintah Kabupaten Lampung Utara.

Dinas Kesehatan Kabupaten Lampung Utara, 2024, *Data Tenaga Kesehatan Kabupaten Lampung Utara Tahun 2024*, Lampung Utara: Dinkes Kabupaten Lampung Utara.

Hermawan, Dewi, 2020, *Analisis Kebijakan dan Implementasi*, Bandung: Alfabeta.

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2022, *Strategi Penurunan Angka Kematian Ibu dan Bayi di Indonesia*, Jakarta: Kemenkes.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, 2023, *Regulasi dan Pedoman Pengangkatan PPPK*, Jakarta: Kementerian PANRB.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2018, *Panduan Implementasi PPPK*, KemenPAN RB, Jakarta.

Mariana, Rina, 2024, *Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Kesehatan Melalui Pengangkatan PPPK*, Jurnal Manajemen Pelayanan Publik, Vol. 10 No. 3.

Pemerintah Kabupaten Lampung Utara, *Profil Kabupaten Lampung Utara*, Kotabumi: Pemerintah Kabupaten Lampung Utara, 2024.

Puspitasari, Anita, 2022, *Kesejahteraan dan Motivasi Kerja ASN: Studi Kasus pada Tenaga Kesehatan Honorer*, Jurnal Administrasi Publik Indonesia Vol. 14, No. 1.

Putra, Aditya, 2023, *Dampak Program Pemulihan Ekonomi Nasional terhadap Sektor UMKM*, Policy Journal of Indonesia, 5(1).

Saragih, Lestari, *Peran Hukum Administrasi Negara dalam Mengawasi Kebijakan Publik*, Jurnal Administrasi Publik dan Kebijakan, 14(2).

Wahyuni, Rina, 2020, *Pemerataan Pelayanan Kesehatan di Indonesia: Tantangan dan Solusi*, Jurnal Kesehatan Masyarakat Indonesia Vol. 15, No. 2.

Wahyuni, Sri, 2023, *Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer dalam Sistem Kesehatan Daerah*, Jurnal Kebijakan Publik, Vol. 9 No. 2.

Widodo, Satria, 2022, *Prinsip Good governance dalam Kebijakan Pemerintah*, Governance Review Vol. 8 (3).

Zulfikar, Ahmad, 2022, *Analisis Faktor Penghambat Pengangkatan Pegawai Honorer Menjadi PPPK di Indonesia*, Jurnal Administrasi Negara, Vol. 14 No. 1.