AHKAM
Jurnal Hukum Islam dan Humaniora

p-ISSN: 2964-6332
e-ISSN: 2964-6340

Terindeks: Dimensions, Scilit, Lens, Semantic, Crossref Garuda, Google, Base, etc.

https://doi.org/10.58578/ahkam.v4i4.7831

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG APARATUR SIPIL NEGARA: IMPLIKASINYA TERHADAP DOSEN DI PERGURUAN TINGGI NEGERI

The Legal Politics of Formulating the Civil State Apparatus Law: Its Implications for Lecturers at Public Universities

Intan Permata Sari & Irsyaf Marsal
Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta
iintanpermatasari16@gmail.com; irsyafmarsal@upnvj.ac.id

Article Info:

Submitted:	Revised:	Accepted:	Published:
Sep 24, 2025	Oct 17, 2025	Oct 29, 2025	Nov 4, 2025

Abstract

Indonesia, as a *rechtstaat* (rule of law) state, implicitly adopts the principles of a welfare state, one of which is reflected in the regulation of the national civil service system. Following the enactment of Law Number 20 of 2023 concerning State Civil Apparatus (UU ASN 2023), the management of civil servants has become more organized and adaptive to the needs of government institutions. However, this regulation presents normative issues, particularly for non-civil servant (non-PNS) lecturers at public universities. This study aims to examine the legal politics behind the enactment of UU ASN 2023 and its implications for the regulation of lecturers within the public higher education system. A normative juridical method was employed, utilizing statutory and conceptual approaches. The findings indicate that the legal politics of UU ASN 2023 are directed at reforming civil servant management to be more flexible and competitive, including in the recruitment of talent in the public sector. Nonetheless, the implementation of this regulation generates normative conflicts with Law Number 14 of 2005 on Teachers and Lecturers (UU Guru Dosen), particularly regarding the

AHKAM is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License

recognition of non-PNS lecturers in public universities. Therefore, in drafting implementing regulations for UU ASN 2023, the government should refer to UU Guru Dosen as *lex specialis* to ensure legal certainty and continuity for non-PNS lecturers. These findings underscore the importance of regulatory harmonization in the higher education sector to prevent legal uncertainty and to safeguard the professional rights of lecturers.

Keywords: Legal Politics; State Civil Apparatus Law; Non-Civil Servant Lecturers; Public Universities; Regulatory Harmonization

Abstrak: Negara hukum (*rechtstaat*) Indonesia secara implisit mengadopsi prinsip negara kesejahteraan, salah satunya melalui pengaturan sistem kepegawaian negara. Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN 2023), manajemen ASN menjadi lebih terorganisir dan adaptif terhadap kebutuhan instansi pemerintah. Namun demikian, regulasi ini menimbulkan permasalahan normatif, khususnya bagi profesi dosen non-Pegawai Negeri Sipil (non-PNS) di perguruan tinggi negeri. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji politik hukum pengundangan UU ASN 2023 dan implikasinya terhadap pengaturan dosen dalam sistem pendidikan tinggi negeri. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik hukum UU ASN 2023 diarahkan untuk memperbaiki manajemen ASN secara lebih fleksibel dan kompetitif, termasuk dalam rekrutmen talenta di sektor publik. Namun, implementasi regulasi ini menimbulkan pertentangan normatif dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UU Guru Dosen), khususnya terkait pengakuan terhadap dosen non-PNS di perguruan tinggi negeri. Oleh karena itu, dalam penyusunan peraturan pelaksana UU ASN 2023, pemerintah seharusnya tetap merujuk pada UU Guru Dosen sebagai *lex specialis*, guna menjamin keberlanjutan dan kepastian hukum bagi dosen non-PNS. Temuan ini menegaskan pentingnya harmonisasi regulasi sektor pendidikan tinggi agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan perlindungan profesi dosen.

Kata Kunci: Politik Hukum; Undang-Undang Aparatur Sipil Negara; Dosen Non-PNS; Perguruan Tinggi Negeri; Harmonisasi Regulasi.

PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia berkedudukan sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) yang secara fundamental mengamanatkan bahwa segala tindakan pemerintahan harus berdasarkan hukum, bukan kekuasaan semata (Handayani & others, 2016). Kedudukan ini menuntut negara untuk aktif menjamin dan melindungi hak-hak dasar warga negara melalui regulasi dan intervensi kebijakan yang sah. Intervensi negara tersebut diperlukan untuk menciptakan ketertiban, keadilan, dan kesejahteraan sosial yang merupakan tujuan utama bernegara (Wiyanto, 2016). Dalam konteks konstitusional, Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) secara eksplisit

menegaskan Indonesia adalah negara hukum (Hardjanti, 2022). Oleh karena itu, campur tangan pemerintah dalam urusan publik, termasuk penyediaan kebutuhan dasar, harus memiliki legitimasi yuridis yang kuat (Syahnaz, 2021). Kebijakan intervensi harus bertujuan untuk memenuhi hak-hak sosial-ekonomi warga negara, seperti pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan yang layak (Darajati & Syafei, 2020). Kewajiban negara untuk memenuhi hak-hak ini bersumber pada konstitusi, yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Konsekuensinya, negara harus mampu menyeimbangkan antara perlindungan hak individu dan kepentingan umum melalui instrumen hukum yang proporsional. Mekanisme intervensi ini harus selalu diawasi oleh lembaga peradilan guna mencegah tindakan sewenang-wenang (*detournement de pouvoir*). Dengan demikian, intervensi negara sebagai negara hukum adalah manifestasi tanggung jawab konstitusional untuk mewujudkan keadilan sosial.

Penerapan prinsip negara hukum dalam intervensi kebutuhan warga negara menempatkan negara pada posisi sentral dalam pembangunan kesejahteraan sosial. Intervensi yang dilakukan tidak hanya bersifat represif atau menjaga keamanan, melainkan juga harus preventif dan fasilitatif untuk membuka akses yang adil bagi seluruh lapisan masyarakat (Sukmana, 2016). Sebagai contoh konkret, intervensi dalam penyediaan kebutuhan gizi melalui program sosial seperti makan gratis didasarkan pada mandat Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menjamin setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, memperoleh pelayanan kesehatan, dan lingkungan hidup yang baik (Kamil, 1999). Intervensi kebijakan ini wajib diimplementasikan melalui produk hukum seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden, menjamin legalitas alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Setiap kebijakan intervensi harus memenuhi asas legitimas dan akuntabilitas yang ketat dalam penggunaan dana publik. Legitimasi kebijakan ini menjamin bahwa seluruh proses dan hasil intervensi dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dan diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Oleh karena itu, kedudukan negara hukum menuntut kualitas regulasi yang tinggi agar intervensi yang dilakukan benar-benar efektif dan tidak melanggar hak asasi manusia.

Konsep Negara Nachtwakerstaat atau Negara Penjaga Malam menggambarkan peran negara yang sangat minimalis, di mana fungsi utamanya hanya sebatas menjaga keamanan dan ketertiban (*public order and security*) (Ridlwan, 2011). Dalam pandangan ini, negara harus menghindari campur tangan ekonomi dan sosial, membiarkan mekanisme pasar bebas beroperasi tanpa intervensi. Filosofi ini menekankan kebebasan individu dan hak milik sebagai hal yang mutlak, dengan keyakinan bahwa kesejahteraan akan tercipta secara otomatis

melalui kompetisi bebas (Guntara & Herry, 2022). Negara hanya bertindak sebagai wasit dan pelindung dari ancaman internal maupun eksternal, namun tidak mengambil inisiatif dalam distribusi kekayaan atau penyediaan layanan sosial (I. Setiawan & Jesaja, 2022). Model ini erat kaitannya dengan paham liberalisme klasik yang melihat intervensi pemerintah sebagai penghalang bagi kemajuan dan inovasi individual. Oleh karena itu, nachtwakerstaat secara yuridis hanya fokus pada hukum pidana, perdata, dan administrasi dasar yang menjamin hak-hak sipil dan politik. Model ini terbukti tidak mampu mengatasi kesenjangan sosial dan kegagalan pasar yang masif, memicu munculnya konsep negara yang lebih progresif.

Berbeda dengan konsep *nachtwakerstaat*, Negara Hukum Kesejahteraan (Welfare State atau Wohlfahrtsstaat) menuntut negara untuk berperan aktif dan intervensi dalam menjamin kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya. Pertentangan utama terletak pada lingkup tanggung jawab negara: dari sekadar menjaga keamanan (pasif) menjadi pelaksana keadilan sosial (aktif dan positif). Negara Hukum Kesejahteraan mengakui bahwa kebebasan individu tidak dapat dicapai tanpa prasyarat kesejahteraan material, menuntut negara untuk menyediakan jaring pengaman sosial, pendidikan, dan layanan kesehatan (Luthfi & others, 2019). Konstitusi Indonesia secara jelas mengadopsi model *Welfare State*, sebagaimana tercermin dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum (Roth, 2023). Oleh karena itu, pertentangan antara dua konsep ini dalam konteks Indonesia sudah selesai di tingkat konstitusi, di mana negara diwajibkan untuk melaksanakan intervensi positif. Regulasi yang mengatur program sosial dan jaminan sosial merupakan implementasi langsung dari konsep negara kesejahteraan, menepis paham nachtwakerstaat yang tidak relevan dengan cita-cita negara merdeka.

Kehadiran negara melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) merupakan perwujudan nyata dari peran Negara Hukum Kesejahteraan dalam mengatur aspek kepegawaian publik secara menyeluruh (Priambudi et al., 2022). Pengaturan yang komprehensif dalam UU ini menegaskan fungsi ASN sebagai perekat bangsa dan pelayan publik profesional yang bertugas mewujudkan tujuan negara. Negara menunjukkan intervensi positifnya dengan menyediakan kerangka hukum yang menjamin kesejahteraan dan kepastian karir bagi seluruh pegawai ASN. UU ASN yang baru ini bertujuan untuk menciptakan birokrasi berkelas dunia dengan sistem manajemen talenta yang efektif dan efisien. Intervensi ini tidak hanya mengatur hak dan kewajiban pegawai, tetapi juga mencakup skema pensiun, tunjangan, dan pengembangan kompetensi. Dengan

adanya pengaturan yang kuat, negara memastikan bahwa aparatur sipil memiliki stabilitas kerja yang memadai untuk fokus pada pelayanan publik.

Melanjutkan peran negara kesejahteraan, pengaturan dalam UU ASN 2023 berupaya mengatasi disparitas dan ketidakpastian status kepegawaian yang selama ini menjadi problematika birokrasi. Salah satu intervensi yuridis terpenting adalah penghapusan kategori pegawai non-ASN dan mewajibkan penataan mereka menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) (Kewenangan et al., 2022). Meskipun demikian, penataan ini tetap harus tunduk pada asas kepastian hukum dan keadilan, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 66 UU ASN 2023 mengenai penyelesaian tenaga non-ASN (Wahyuningtyas & Lutfiana, 2023). Implementasi UU ini menunjukkan upaya negara untuk memberikan jaminan sosial dan perlindungan kerja yang setara kepada seluruh aparatur yang menjalankan fungsi publik (Akbar, 2023). Intervensi ini bertujuan menghilangkan praktik ketidakadilan dalam status kepegawaian dan memastikan semua yang bekerja di instansi pemerintah memiliki jalur karir yang jelas dan hak-hak yang terjamin. Oleh karena itu, pengaturan ASN oleh negara adalah pilar penting dalam membangun sistem pelayanan publik yang profesional, sejalan dengan prinsip negara kesejahteraan.

Problematika utama UU ASN 2023 terletak pada tantangan penataan pegawai non-ASN yang jumlahnya masif dan tersebar di hampir seluruh instansi pemerintah pusat maupun daerah. Sejak lama, instansi pemerintah merekrut tenaga honorer atau kontrak untuk mengisi kekosongan formasi tanpa mekanisme rekrutmen ASN yang baku, menciptakan ketidakpastian hukum atas status mereka. UU ASN 2023 secara tegas mengamanatkan penyelesaian masalah ini dengan menghapus status non-ASN, memaksa pemerintah untuk memilih antara mengangkat mereka menjadi PNS atau PPPK (Upik, 2021). Permasalahan ini bukan hanya tentang status, tetapi juga menyangkut beban fiskal negara yang sangat besar jika semua non-ASN diangkat menjadi ASN. Proses penataan ini menjadi bottleneck karena melibatkan verifikasi data yang kompleks, pengujian kompetensi, dan penyesuaian anggaran gaji dan tunjangan. Kegagalan dalam penataan ini dapat berujung pada gugatan hukum dan terganggunya pelayanan publik di berbagai sektor yang sangat bergantung pada tenaga non-ASN.

Lebih jauh dari aspek fiskal dan teknis, penataan pegawai non-ASN ini juga menimbulkan dilema sosial dan politik hukum yang harus dipecahkan oleh pemerintah. Pasal 66 UU ASN 2023 memberikan batas waktu hingga Desember 2024 untuk menyelesaikan

penataan tenaga non-ASN, yang mana tenggat waktu ini menimbulkan tekanan besar bagi pemerintah. Meskipun tujuannya mulia untuk memberikan kepastian hukum dan kesejahteraan kepada tenaga non-ASN, kriteria dan mekanisme pengangkatan yang adil masih menjadi perdebatan. UU ini secara implisit mewajibkan proses seleksi untuk menjamin kualitas, namun hal tersebut bertentangan dengan harapan sebagian besar non-ASN untuk diangkat secara langsung (Hardianto & others, 2022). Selain itu, penataan ini harus dilakukan tanpa mengabaikan prinsip merit system yang diusung oleh UU ASN itu sendiri, yang menuntut bahwa posisi publik diisi berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja (Tohadi, 2018). Oleh karena itu, regulasi pelaksana UU ASN harus sangat hati-hati dalam menyeimbangkan antara aspek kemanusiaan, kapasitas fiskal, dan tuntutan profesionalitas birokrasi.

Dosen yang berstatus Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) menghadapi problematika serius terkait ketidakpastian karir, terutama yang berkaitan dengan jabatan akademik dan pembaharuan kontrak periodik (Erwin et al., 2024). Status PPPK mengharuskan adanya perjanjian kerja yang biasanya berjangka waktu 1 hingga 5 tahun, yang menimbulkan kecemasan setiap kali masa kontrak akan berakhir. Ketidakpastian ini sangat mengganggu fokus dosen dalam melaksanakan Tridharma Perguruan Tinggi, yaitu penelitian, pengabdian, dan pengajaran. Sementara itu, kenaikan Jabatan Akademik Dosen (JAD), seperti dari Lektor ke Lektor Kepala atau ke Guru Besar, memerlukan proses panjang dan pengumpulan angka kredit yang berkelanjutan selama bertahun-tahun (Zulfa, 2025). Jika kontrak PPPK tidak diperpanjang, seluruh proses kenaikan jabatan akademik yang sudah dirintis akan terhenti, merugikan karir profesional dosen tersebut. Hal ini menciptakan anomali, di mana jabatan akademik bersifat permanen dan berkelanjutan, tetapi status kepegawaiannya bersifat temporer dan terikat kontrak.

Kontradiksi antara sifat permanen jabatan akademik dan sifat temporer kontrak PPPK ini memunculkan kekhawatiran tentang kualitas dan stabilitas tenaga pendidik di Perguruan Tinggi Negeri (PTN). Meskipun Pasal 93 UU ASN 2023 menyebutkan bahwa PPPK memiliki hak yang sama dengan PNS, termasuk pengembangan kompetensi, kekhawatiran muncul terkait Pasal 97 ayat (2) yang memungkinkan pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK (Agista et al., 2025). Ketentuan pemutusan ini dapat mengancam status tenure yang secara implisit dibutuhkan oleh seorang dosen untuk mencapai puncak karir akademik (Guru Besar). Regulasi teknis pelaksana UU ASN harus memberikan mekanisme perpanjangan kontrak otomatis bagi dosen PPPK yang telah memenuhi Angka

Kredit (AK) dan persyaratan untuk kenaikan jabatan akademik. Tanpa jaminan perpanjangan yang jelas, dosen PPPK akan kesulitan merencanakan studi lanjut dan penelitian jangka panjang yang dibutuhkan untuk pengembangan ilmu. Oleh karena itu, perlu ada harmonisasi yuridis agar status PPPK dosen tidak menghambat pencapaian karir dan jabatan akademik tertinggi.

Terjadi pertentangan normatif yang signifikan antara UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dengan UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UU Guru Dosen) terkait kategori kepegawaian. UU ASN 2023 secara eksplisit hanya mengakui dua jenis pegawai ASN, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dan secara implisit menghapus kategori pegawai pemerintah non-pegawai negeri sipil lainnya (Effendy et al., 2024). Kontrasnya, UU Guru Dosen masih secara jelas mengakui adanya dosen yang bekerja berdasarkan perjanjian kerja antara satuan pendidikan tinggi dan dosen yang bersangkutan. Pengakuan ini termaktub dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) UU Guru Dosen, yang memberikan landasan hukum bagi dosen non-ASN atau dosen kontrak di PTN. Pertentangan ini menciptakan kekosongan dan ketidakselarasan hukum, di mana satu undang-undang (UU Guru Dosen) masih mempertahankan kategori yang secara efektif ditiadakan oleh undang-undang yang lebih baru dan bersifat umum (UU ASN).

Pertentangan normatif antara UU ASN 2023 dan UU Guru Dosen 2005 memunculkan isu hukum krusial terkait politik hukum pemerintah dalam menata status kepegawaian dosen non-Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Perguruan Tinggi Negeri (PTN) (Al Badi'ah & Al Hafiz, 2025). Pemerintah seolah dihadapkan pada pilihan sulit: konsisten dengan semangat simplifikasi ASN (PNS dan PPPK) atau mempertahankan kekhususan profesi dosen sesuai UU Guru Dosen. Ketidakjelasan politik hukum ini telah menciptakan kerancuan dan ketidakpastian hukum yang parah bagi ribuan dosen non-PNS yang selama ini dipekerjakan melalui mekanisme perjanjian kerja. Mereka tidak tahu apakah status mereka akan dikonversi menjadi PPPK, dipertahankan sebagai dosen kontrak di bawah payung hukum UU Guru Dosen, atau bahkan terancam kehilangan pekerjaan. Implikasi dari kerancuan ini sangat besar, mempengaruhi hak-hak kepegawaian, jaminan sosial, dan jalur karir akademik mereka yang selama ini diatur secara terpisah. Kondisi ini dapat menurunkan moral kerja dan stabilitas tenaga pendidik yang merupakan kunci kualitas pendidikan tinggi nasional.

Kerancuan hukum ini secara langsung merugikan dosen non-PNS karena menyangkut prinsip legalitas dan kepercayaan publik terhadap produk legislasi pemerintah. Sebagai konsekuensi dari ketidakjelasan ini, dosen yang tidak berstatus PNS di PTN mengalami diskriminasi hak dalam hal kepastian masa kerja dibandingkan dengan rekan mereka yang berstatus PNS. Kondisi ini melanggar asas kepastian hukum dan keadilan yang seharusnya dijunjung tinggi oleh setiap peraturan perundang-undangan. Pemerintah wajib segera menetapkan peraturan pelaksanaan yang secara eksplisit memberikan solusi transisional yang adil dan menjamin hak-hak dosen non-PNS ini, sekaligus mengintegrasikan mereka ke dalam skema ASN (PNS atau PPPK) dengan mempertimbangkan kekhususan profesi mereka. Politik hukum yang diharapkan adalah yang berorientasi pada perlindungan profesi dan peningkatan kualitas pendidikan, bukan sekadar simplifikasi administrasi kepegawaian. Dengan adanya peraturan turunan yang jelas, kerancuan hukum ini dapat dieliminasi, dan dosen dapat kembali fokus pada tugas Tridharma tanpa dihantui ketidakpastian status.

Rumusan masalah dalam penelitian ini berfokus pada analisis mendalam mengenai landasan dan implikasi kebijakan kepegawaian terkini terhadap sektor pendidikan tinggi. Permasalahan kunci yang pertama adalah mengenai politik hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Kebutuhan Legislasi Nasional. Kemudian permasalahan kunci kedua adalah terkait dengan implikasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Dosen di Perguruan Tinggi Negeri.

METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Metode penelitian yuridis normatif digunakan untuk menganalisis permasalahan penelitian dengan menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang ada dalam penelitian hukum (Marzuki, 2017). Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian ini memanfaatkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Tahun 2023, Undang-Undang Guru dan Dosen, dan Peraturan Menteri Pendidikan Nomor 44 Tahun 2024 tentang Profesi, Karier, dan Penghasilan Dosen. Pendekatan konseptual dalam penelitian ini memanfaatkan teori negara kesejahteraan berdasarkan hukum, teori negara berdasarkan hukum, dan teori

hierarki peraturan perundang-undangan. Teknik analisis data yang digunakan adalah deskriptif-preskriptif.

HASIL

Arah Politik Hukum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara Tidak Berkepastian Hukum kepada Dosen Non Pegawai Negeri Sipil di Perguruan Tinggi Negeri

Arah politik hukum (*Rechtspolitiek*) dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) secara fundamental diarahkan pada terciptanya birokrasi yang lincah, profesional, dan berorientasi pada meritokrasi melalui konsolidasi status kepegawaian. Politik hukum yang berfokus pada penyederhanaan birokrasi administratif ini secara simultan justru melahirkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) yang signifikan bagi profesi Dosen di Perguruan Tinggi Negeri (PTN). Ketidakpastian ini bersumber dari kegagalan UU ASN dalam memberikan definisi yang tegas serta pengakuan yuridis eksplisit terhadap status-status kepegawaian dosen non-PNS yang telah lama eksis, khususnya di PTN berstatus Badan Hukum (PTN-BH) dan Badan Layanan Umum (PTN-BLU). Politik hukum UU ASN yang berparadigma "non-PNS adalah PPPK" gagal mengakomodasi kekhasan (*sui generis*) dunia pendidikan tinggi yang mengenal skema Dosen Tetap Non-PNS (DTNPNS) berbasis otonomi kampus. Akibatnya, terjadi kekosongan normatif (*rechtsvacuüm*) mengenai bagaimana status kepegawaian, jenjang karir, dan jaminan hari tua bagi DTNPNS akan dikonversi atau diakui pasca-implementasi UU ASN.

Pertentangan Aturan Dosen Non Pegawai Negeri Sipil di Perguruan Tinggi Negeri Antara Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara

Pengundangan UU ASN Tahun 2023 secara nyata menimbulkan antinomi norma (pertentangan aturan) yang tajam dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UU Guru Dosen). UU Guru Dosen, yang selama ini berfungsi sebagai *lex specialis* (hukum khusus) bagi profesi pendidik, secara eksplisit mengatur pengakuan status, hak, dan kewajiban dosen di Indonesia. Secara spesifik, UU Guru Dosen mengakui adanya kategori dosen tetap dan dosen tidak tetap di perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh pemerintah, di mana status dosen tetap tidak identik dengan status PNS. Pengakuan dosen tetap dalam UU Guru Dosen mencakup Dosen Tetap Non-PNS (DTNPNS) yang diangkat

oleh pimpinan perguruan tinggi dengan perjanjian kerja dan memiliki Nomor Induk Dosen Nasional (NIDN). Di sinilah letak pertentangan fundamental, di mana UU Guru Dosen mengakui eksistensi DTNPNS sebagai entitas yuridis yang sah dalam ekosistem PTN. Sebaliknya, UU ASN Tahun 2023 secara kaku dan simplistis membagi aparatur sipil negara hanya menjadi PNS dan PPPK, tanpa menyisakan ruang yuridis bagi status DTNPNS yang telah diakui UU Guru Dosen.

PEMBAHASAN

Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Kebutuhan Legislasi Nasional

Pembentukan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN 2023) didasarkan pada kebutuhan mendesak untuk menggantikan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN (UU ASN 2014) yang dinilai sudah tidak lagi relevan dengan dinamika tuntutan reformasi birokrasi dan perkembangan zaman (Effendy et al., 2024). UU ASN 2014 dianggap belum sepenuhnya efektif dalam mengatasi berbagai persoalan mendasar kepegawaian, seperti masalah masifnya tenaga non-ASN dan penerapan sistem merit yang belum optimal. Kehadiran UU baru ini bertujuan untuk menciptakan kerangka hukum yang lebih adaptif, fleksibel, dan progresif guna mewujudkan birokrasi yang berkelas dunia. Persoalan utama yang tidak terselesaikan oleh UU lama adalah manajemen talenta yang kaku dan belum terintegrasinya seluruh komponen ASN secara holistik (Upik, 2021). UU ASN 2023 berupaya menyederhanakan kategorisasi kepegawaian dan memastikan semua yang bekerja untuk negara memiliki status hukum yang jelas. Selain itu, aspek kesejahteraan dan perlindungan ASN juga menjadi fokus perbaikan yang utama dalam legislasi terbaru ini. Dengan demikian, UU 20/2023 merupakan respons yuridis terhadap keterbatasan regulasi sebelumnya.

Melanjutkan dari aspek ketidakrelevanan, UU ASN 2014 juga dinilai gagal memecahkan masalah kompleks yang timbul dari disparitas hak antara PNS dan PPPK, serta ketidakjelasan status tenaga honorer. Perubahan ini didorong oleh mandat konstitusional untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik, sejalan dengan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tentang hak setiap orang untuk mendapatkan pekerjaan dan imbalan yang adil dan layak. UU ASN 2023 secara spesifik berupaya mengatasi kekosongan hukum terkait penataan tenaga non-ASN, yang menjadi bom waktu dalam administrasi kepegawaian

(Marwi, 2016). UU yang baru ini diharapkan mampu memberikan payung hukum yang kuat bagi implementasi sistem manajemen talenta yang lebih terbuka dan adaptif terhadap perubahan global. Oleh karena itu, pembentukan UU 20/2023 merupakan koreksi legislatif yang krusial untuk memastikan regulasi ASN sejalan dengan prinsip-prinsip administrasi publik modern dan kebutuhan nasional.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN pada hakikatnya merupakan upaya puncak untuk mengejawantahkan semangat Reformasi Birokrasi (RB) yang dicanangkan sejak tahun 2010. Pembentukan UU ini bertepatan dengan fase ketiga (terakhir) dari Grand Design Reformasi Birokrasi, yang fokus pada percepatan transformasi untuk mencapai visi pemerintahan berkelas dunia (A. Setiawan, 2021). Pemerintah mengakui bahwa pembenahan fundamental pada Aparatur Sipil Negara adalah prasyarat mutlak untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien. UU ASN 2023 dirancang untuk menjadi instrumen utama dalam melakukan lompatan kualitas SDM ASN (A. Setiawan, 2021), yang selama ini menjadi salah satu hambatan terbesar dalam RB. Target utama dari fase terakhir RB adalah menghilangkan praktik birokrasi yang lambat, koruptif, dan diskriminatif, yang memerlukan dukungan regulasi kepegawaian yang kuat. Oleh karena itu, legislasi ini menjadi kendaraan politik hukum pemerintah untuk mengakselerasi pencapaian cita-cita RB.

Guna mencapai percepatan transformasi yang diamanatkan oleh Grand Design RB tersebut, UU ASN 2023 melakukan penekanan signifikan pada perubahan paradigma pengelolaan ASN. Semangat RB untuk mewujudkan pemerintahan berkelas dunia menuntut adanya pembenahan serius terhadap sistem manajemen ASN agar sesuai dengan Pasal 49 UU ASN 2023 mengenai Manajemen ASN yang didasarkan pada sistem merit (Effendy et al., 2024). UU baru ini berupaya memfasilitasi mobilitas talenta, baik internal maupun eksternal, yang sebelumnya terhalang oleh regulasi yang kaku. Perubahan ini juga mencakup upaya untuk menyelesaikan masalah non-ASN, yang mana penyelesaiannya menjadi indikator keberhasilan fase terakhir RB dalam menjamin kepastian hukum (Tjandra, 2011). Pembaharuan ini menegaskan komitmen yuridis pemerintah untuk menciptakan birokrasi yang lincah, profesional, dan berorientasi pada hasil demi mencapai pelayanan publik yang unggul, sesuai dengan tujuan akhir reformasi.

Sejak tahun 2019, pemerintah secara intensif melancarkan kampanye untuk menginternalisasikan konsepsi dan nilai baru ASN di seluruh lini birokrasi Indonesia sebagai

bagian tak terpisahkan dari reformasi manajemen SDM (Erwin et al., 2024). Puncak dari upaya ini adalah peluncuran *Core Values* BerAKHLAK, yang kini menjadi nilai utama dan pedoman perilaku wajib bagi setiap Aparatur Sipil Negara. BerAKHLAK merupakan akronim dari Berorientasi Pelayanan, Akuntabel, Kompeten, Harmonis, Loyal, Adaptif, dan Kolaboratif. Tujuannya adalah membangun identitas yang kuat, profesional, dan beretika bagi ASN, menggantikan citra birokrasi yang selama ini negatif di mata publik (A. Setiawan, 2021). Sosialisasi nilai-nilai ini dilakukan secara masif melalui berbagai pelatihan dan media, menekankan perubahan mindset dari penguasa menjadi pelayan rakyat. Internalitas *Core Values* ini merupakan strategi non-struktural untuk memperkuat moralitas dan integritas ASN. Hal ini diperlukan untuk mendukung implementasi sistem merit dan menjamin terciptanya corporate culture yang positif dalam birokrasi.

Inisiatif peluncuran Core Values BerAKHLAK ini merupakan landasan filosofis yang penting dalam mendukung dan memperkuat implementasi UU ASN 2023. Meskipun BerAKHLAK adalah nilai etika, ia secara normatif terintegrasi dalam Pasal 10 UU ASN 2023 yang mengatur tentang kode etik dan kode perilaku ASN. Pasal ini mewajibkan ASN untuk melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi, yang mana BerAKHLAK menjadi penjabaran operasionalnya. Integrasi nilai ini menunjukkan bahwa reformasi ASN tidak hanya berfokus pada aspek struktural dan prosedural, tetapi juga pada pembangunan karakter dan moral ASN. Kepatuhan terhadap *Core Values* ini menjadi bagian dari penilaian kinerja dan perilaku, yang secara langsung memengaruhi karir ASN. Dengan demikian, *Core Values* BerAKHLAK berfungsi sebagai komitmen etik dan yuridis untuk memastikan ASN memiliki integritas dan profesionalitas yang dibutuhkan oleh pemerintahan berkelas dunia.

Transformasi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diusung oleh regulasi baru sangat menekankan pada penguatan pengawasan sistem merit sebagai fondasi pengelolaan SDM (Sholihah, 2025). Sistem merit adalah prinsip sentral yang mewajibkan pengelolaan ASN didasarkan murni pada kualifikasi, kompetensi, potensi, dan kinerja, serta integritas dan moralitas, tanpa intervensi politik atau diskriminasi. Prinsip ini secara tegas melarang perbedaan perlakuan berdasarkan latar belakang suku, ras, agama, jenis kelamin, atau status lainnya, menjamin adanya equality di antara sesama ASN. Penguatan pengawasan diperlukan untuk memastikan bahwa rekrutmen, promosi, mutasi, dan penggajian benar-benar objektif dan adil, menjauhkan birokrasi dari praktik nepotisme dan favoritisme (Muklis, 2021). Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) memainkan peran krusial dalam mengawasi

implementasi sistem merit ini di semua instansi pemerintah (Daniarsyah, 2017). Tujuannya adalah menciptakan ASN yang profesional dan berkinerja tinggi, yang merupakan kunci efektivitas pelayanan publik.

Penyelenggaraan sistem meritokrasi yang diatur dalam UU ASN 2023 merupakan lompatan maju dalam hukum kepegawaian Indonesia, menempatkan kinerja dan kompetensi sebagai tolok ukur utama (Yunus & Mirajhusnita, 2020). Penekanan pada sistem merit secara eksplisit termaktub dalam Pasal 49 UU ASN 2023, yang menyatakan bahwa manajemen ASN didasarkan pada sistem merit. Prinsip equality yang dikedepankan sejalan dengan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menjamin setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. UU ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi ASN untuk menuntut keadilan jika mereka merasa dirugikan dalam proses manajemen karir yang tidak berdasarkan merit. Dengan mengikatkan seluruh proses manajemen ASN pada kriteria objektif, UU ini berupaya meminimalisir potensi penyalahgunaan wewenang dan politik uang dalam birokrasi. Oleh karena itu, sistem meritokrasi menjadi jaminan yuridis untuk menciptakan birokrasi yang profesional dan non-diskriminatif.

Undang-Undang ASN 2023 secara revolusioner membuka ruang yang lebih luas bagi penguatan manajemen talenta sebagai solusi atas tantangan pembangunan nasional yang kompleks. Kebijakan ini menekankan pada fleksibilitas mobilitas talenta, memungkinkan pertukaran pegawai yang cakap tidak hanya di dalam satu instansi, melainkan juga antar-instansi bahkan dari luar instansi seperti Tentara Nasional Indonesia (TNI) atau Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) (Pasiak, 2020). Tujuan utamanya adalah mengatasi kesenjangan talenta yang akut di berbagai instansi pemerintah, terutama pada jabatan-jabatan strategis yang membutuhkan keahlian spesifik. Pengisian jabatan ASN dari TNI/POLRI kini dimungkinkan asalkan tetap memperhatikan kualifikasi, kompetensi, dan sistem merit yang berlaku (Saputra, 2023). Meskipun secara teori ini meningkatkan efektivitas birokrasi, kebijakan ini memunculkan kekhawatiran serius mengenai potensi dominasi TNI dan POLRI kembali dalam jabatan sipil. Kekhawatiran tersebut berakar pada sejarah dwifungsi ABRI yang seharusnya sudah ditinggalkan pasca-Reformasi 1998.

Pembukaan ruang bagi mobilitas talenta lintas sektor, termasuk dari TNI/POLRI, merupakan bagian dari visi transformasi birokrasi yang lebih adaptif dan *agile*. Pemberian ruang ini harus dilihat dalam konteks Pasal 63 UU ASN 2023 yang mengatur secara rinci pengisian jabatan ASN dari prajurit TNI dan anggota POLRI (Effendy et al., 2024).

Meskipun dimungkinkan, UU tersebut tetap mensyaratkan bahwa pengisian jabatan harus didasarkan pada prinsip sistem merit, kebutuhan organisasi, dan tunduk pada peraturan perundang-undangan. Namun, kekhawatiran tentang kembalinya dominasi militer dalam ranah sipil menjadi isu politik hukum yang perlu diawasi, karena berpotensi menggerus profesionalitas birokrasi sipil (Al Badi'ah & Al Hafiz, 2025). Implementasi pasal ini memerlukan regulasi turunan yang ketat untuk memastikan bahwa penempatan TNI/POLRI hanya bersifat temporer atau untuk jabatan spesifik yang memerlukan keahlian keamanan, bukan untuk menduduki jabatan struktural sipil yang seharusnya diisi oleh ASN sipil. Oleh karena itu, fleksibilitas manajemen talenta ini harus dieksekusi dengan hati-hati agar tidak mencederai semangat Reformasi Birokrasi dan supremasi sipil.

Secara keseluruhan, pembentukan UU No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dapat diinterpretasikan sebagai upaya politik hukum pemerintah untuk membuka ruang yang seluas-luasnya bagi pengembangan dimensi kepegawaian negara dan peningkatan efektivitas pegawai negara. UU ini dirancang untuk mengatasi kekakuan birokrasi lama dengan memberikan instrumen hukum yang memungkinkan fleksibilitas manajemen SDM yang lebih tinggi. Fleksibilitas ini terlihat jelas dalam konsep mobilitas talenta yang memungkinkan perpindahan pegawai yang kompeten di berbagai instansi, mengatasi defisit SDM berkualitas di jabatan strategis. Instansi yang kekurangan talenta kini dapat meminta pengisian jabatan tertentu dari instansi lain atau bahkan dari luar birokrasi sipil, asalkan memenuhi kriteria sistem merit. Peningkatan efektivitas ini juga didukung oleh fokus pada kinerja dan kompetensi sebagai dasar penilaian ASN, yang memaksa birokrasi untuk lebih berorientasi pada hasil dan pelayanan publik.

Ruang fleksibilitas yang dibuka oleh UU ASN 2023 ini adalah manifestasi dari transformasi menuju birokrasi yang *agile* dan responsif terhadap tantangan kontemporer. Pemberian ruang ini terlegalisasi melalui ketentuan-ketentuan yang mengatur manajemen talenta dan pengisian jabatan pimpinan tinggi secara terbuka, yang harus tetap berlandaskan pada Pasal 49 UU ASN 2023 mengenai sistem merit. Secara yuridis, fleksibilitas ini bertujuan untuk mengoptimalkan pemanfaatan SDM terbaik di seluruh lini pemerintahan, sesuai dengan prinsip *the right man on the right place*. Meskipun demikian, fleksibilitas ini juga harus dibatasi oleh asas kepatutan dan kepastian hukum, memastikan bahwa perpindahan atau pengangkatan pegawai tetap dilakukan secara transparan dan non-diskriminatif. Oleh karena itu, UU 20/2023 adalah instrumen legislatif yang berupaya menyeimbangkan antara tuntutan

efektivitas birokrasi modern dan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Implikasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Dosen di Perguruan Tinggi Negeri

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN 2023) secara signifikan mereformasi manajemen ASN dengan memberikan keluwesan dan fleksibilitas yang lebih besar kepada instansi pemerintah dalam pengelolaan pegawainya (Oktaviadi et al., 2025). Keluwesan ini terutama terlihat dalam konsep manajemen talenta dan mobilitas pegawai yang tidak lagi kaku, memungkinkan penempatan SDM terbaik secara lintas sektor dan lintas instansi. Tujuan utama dari fleksibilitas ini adalah untuk meningkatkan efektivitas kinerja birokrasi dan mengisi kesenjangan talenta pada posisi-posisi strategis yang krusial bagi pembangunan nasional. Selain itu, UU baru ini juga memberikan ruang bagi penyesuaian mekanisme ujian ASN agar lebih adaptif terhadap kebutuhan spesifik masing-masing instansi dan perkembangan teknologi. Fleksibilitas ini juga membuka peluang pengisian jabatan pimpinan tinggi dari berbagai sumber yang kompeten, termasuk dari TNI atau POLRI, asalkan tetap tunduk pada sistem merit. Langkah ini merupakan perwujudan visi pemerintah untuk memiliki birokrasi yang lincah (agile) dan responsif terhadap perubahan zaman.

Fleksibilitas dalam UU ASN 2023 ini merupakan manifestasi dari semangat reformasi birokrasi menuju pemerintahan berkelas dunia, namun tetap diikat oleh prinsip-prinsip hukum (Hadjon, 1987). Meskipun memberikan keluwesan, UU ASN 2023 mewajibkan seluruh mekanisme, termasuk ujian dan pengisian jabatan, tetap berlandaskan pada sistem merit yang diatur dalam Pasal 49 dan pelarangan diskriminasi. Penguatan sistem merit ini menjadi penyeimbang agar fleksibilitas yang diberikan tidak disalahgunakan untuk kepentingan politik atau praktik nepotisme (Daniarsyah, 2017). Perubahan ini juga mencakup pengaturan yang lebih adaptif terkait Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), memberikan keluwesan dalam masa kontrak dan hak yang setara dengan PNS. Oleh karena itu, fleksibilitas yang diusung UU ini adalah fleksibilitas yang terukur dan terbingkai oleh aturan hukum yang ketat untuk menjamin profesionalitas ASN..

Undang-Undang ASN 2023 secara implisit memberikan penertiban ketat terhadap rezim kepegawaian dosen di Perguruan Tinggi Negeri (PTN) dengan membatasi kategori

pegawai hanya pada PNS dan PPPK. Implikasi dari penertiban ini adalah dosen non-PNS atau dosen kontrak yang selama ini dipekerjakan di PTN, secara tidak langsung, tidak lagi diakui keberadaannya dalam kerangka hukum kepegawaian negara. Pengaturan ini mengharuskan seluruh pegawai yang bekerja di instansi pemerintah, termasuk dosen, untuk bertransformasi menjadi salah satu dari dua kategori ASN tersebut. Tujuan penertiban ini adalah untuk memberikan kepastian status hukum dan kesejahteraan yang lebih terjamin bagi seluruh aparatur negara (Muklis, 2021). Rezim dosen non-PNS yang selama ini rentan terhadap ketidakpastian kontrak dan minimnya jaminan sosial, kini dipaksa untuk masuk ke dalam skema ASN. Dengan demikian, UU ASN 2023 berupaya menyeragamkan dan menstandarisasi status kepegawaian publik di seluruh sektor, termasuk pendidikan tinggi.

Penertiban kategori kepegawaian dosen ini menimbulkan dilema serius karena secara praktis banyak PTN masih sangat bergantung pada tenaga dosen non-PNS. Penertiban ini didasarkan pada semangat UU ASN 2023 yang tidak lagi mengakui adanya kategori pegawai pemerintah non-pegawai negeri setelah masa transisi berakhir, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 66 mengenai penataan tenaga non-ASN. Meskipun tujuannya adalah memberikan kepastian, penertiban ini menciptakan konflik norma dengan undang-undang sektoral lain yang masih mengakui dosen kontrak. Dosen non-PNS menghadapi ketidakjelasan status, di mana mereka harus diangkat menjadi PPPK, namun proses dan kriteria pengangkatannya belum sepenuhnya menjamin semua dapat terakomodasi. Oleh karena itu, penertiban ini, walaupun bertujuan baik, memerlukan peraturan pelaksana yang bijaksana agar tidak mengganggu operasional dan stabilitas tenaga pendidik di PTN.

Konsep penertiban kepegawaian dalam UU ASN 2023 secara langsung menegaskan dualisme ketentuan yang menaungi kedudukan dosen non-PNS di perguruan tinggi, menciptakan kondisi ketidakpastian hukum. Di satu sisi, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UU Guru Dosen) secara eksplisit masih memberikan landasan hukum bagi dosen yang dipekerjakan berdasarkan perjanjian kerja, yang secara *de facto* adalah dosen non-PNS. Di sisi lain, UU ASN 2023 sebagai regulasi umum kepegawaian negara, secara mutlak hanya mengakui PNS dan PPPK, sehingga secara *de jure* meniadakan status pegawai non-ASN. Dualisme ini menempatkan dosen non-PNS dalam posisi rentan, di mana eksistensi mereka diakui oleh undang-undang khusus profesi, namun terancam oleh undang-undang umum kepegawaian yang lebih baru. Konflik norma ini menghambat manajemen SDM di PTN dan menimbulkan pertanyaan tentang mana undang-undang yang harus diprioritaskan.

Dualisme ketentuan ini merupakan isu politik hukum yang harus segera diselesaikan untuk menjamin hak-hak dosen dan kesinambungan fungsi PTN sebagai instansi pemerintah. Konflik ini secara tradisional dapat diselesaikan dengan asas *lex specialis derogat legi generali*, yang mana UU Guru Dosen sebagai *lex specialis* aturan dosen seharusnya mengesampingkan UU ASN 2023 sebagai *lex generalis*. Namun, karena UU ASN 2023 adalah hukum yang lebih baru (*lex posterior*), potensi konflik tetap ada. Pasal 52 ayat (2) dan (3) UU Guru Dosen yang mengatur perjanjian kerja dosen non-PNS menjadi titik sentral pertentangan yang perlu diharmonisasi dengan semangat UU ASN (Muklis, 2021). Jika tidak ada kejelasan, PTN akan kesulitan dalam mengambil keputusan rekrutmen dan status kepegawaian yang memiliki dasar hukum yang kokoh. Oleh karena itu, harmonisasi legislasi melalui peraturan pelaksana adalah jalan keluar untuk menjamin kepastian hukum bagi seluruh dosen.

Rezim Perguruan Tinggi Negeri (PTN), sebagai bagian integral dari instansi pemerintah, secara otomatis tunduk pada keseluruhan ketentuan yang diatur dalam UU ASN 2023. Konsekuensi yuridis dari kedudukan PTN ini adalah bahwa seluruh pegawai yang bekerja di dalamnya, baik Dosen maupun staf Tenaga Kependidikan (Tendik), harus dikategorikan sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) (Harahap, 2024). Dengan demikian, UU ASN 2023 secara tegas menegaskan bahwa pegawai non-PNS atau non-ASN, termasuk dosen kontrak dan staf honorer, tidak lagi diakui dalam struktur kepegawaian PTN (Monica et al., 2021). Penertiban ini memaksa PTN untuk melakukan konversi status seluruh pegawai non-ASN mereka menjadi PNS atau PPPK dalam batas waktu yang ditentukan oleh UU. Pengaturan ini bertujuan untuk menghilangkan kerentanan status kepegawaian di PTN dan menyelaraskannya dengan standar birokrasi nasional.

Meskipun tujuannya baik untuk penertiban, aplikasi UU ASN 2023 di lingkungan PTN menimbulkan tantangan besar dalam hal anggaran dan rekrutmen. Sebagai instansi pemerintah, PTN terikat pada ketentuan Pasal 66 UU ASN 2023 tentang kewajiban penataan pegawai non-ASN sebelum akhir tahun 2024 (Maulana et al., 2024). Ketentuan ini mencakup staf Tendik dan dosen, yang memerlukan alokasi fiskal dan prosedur seleksi yang masif untuk konversi status. Namun, kebutuhan riil PTN akan tenaga kerja seringkali melebihi formasi ASN yang disetujui, sehingga keberadaan pegawai non-PNS dianggap penting untuk operasional sehari-hari. Konflik antara kebutuhan riil dan larangan yuridis ini membutuhkan diskresi pemerintah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah, yang harus secara jelas memberikan solusi bagi PTN. Oleh karena itu, PTN perlu mendapatkan perhatian khusus

dalam peraturan turunan UU ASN untuk menjaga fungsi Tridharma Perguruan Tinggi tetap berjalan optimal.

Undang-Undang Guru Dosen (UU No. 14 Tahun 2005) secara historis menghendaki adanya fleksibilitas dalam kepegawaian dosen, termasuk dosen non-Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dapat dipekerjakan di instansi pendidikan tinggi. Pasal 1 angka 7 UU Guru Dosen mendefinisikan dosen sebagai pendidik profesional dengan tugas utama mentransformasikan ilmu, yang dapat terikat melalui perjanjian kerja dengan instansi pendidikan tinggi. Ketentuan ini secara implisit memberikan dasar hukum bagi keberadaan dosen kontrak atau non-PNS. Yang menarik, redaksi pasal ini tidak memberikan kejelasan imperatif mengenai jenis instansi pendidikan tinggi yang dapat mempekerjakan dosen, apakah harus Perguruan Tinggi Swasta (PTS) ataukah mencakup juga Perguruan Tinggi Negeri (PTN). Karena tidak adanya larangan yang bersifat imperatif dalam undang-undang khusus ini, secara yuridis dapat diinterpretasikan bahwa eksistensi dosen non-PNS di PTN masih dimungkinkan.

Ketiadaan larangan imperatif dalam UU Guru Dosen inilah yang menjadi sumber utama pertentangan dengan UU ASN 2023 yang secara eksplisit meniadakan pegawai non-ASN. Argumentasi ini menguatkan bahwa secara hukum, dosen non-PNS memiliki pijakan yang sah berdasarkan lex specialis, terlepas dari larangan dalam lex generalis yang lebih baru. Meskipun UU ASN 2023 berupaya menyeragamkan rezim kepegawaian, Pasal 52 ayat (2) dan (3) UU Guru Dosen tetap menjadi basis hukum yang kuat bagi dosen yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja. Jika pemerintah ingin menertibkan sepenuhnya, maka UU Guru Dosen juga harus direvisi untuk menghapus ketentuan yang membuka ruang bagi dosen non-PNS. Oleh karena itu, sampai revisi tersebut dilakukan, eksistensi dosen non-PNS di PTN masih memiliki argumentasi hukum yang valid berdasarkan ketentuan undang-undang sektoral yang berlaku.

Asas hukum Lex Specialis Derogat Legi Generali (hukum khusus mengesampingkan hukum umum) menjadi argumentasi yuridis yang kuat dalam mempertahankan keberadaan dosen non-PNS di Perguruan Tinggi Negeri (PTN). Dalam konteks ini, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen bertindak sebagai lex specialis karena mengatur secara khusus profesi dosen, sementara UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN bertindak sebagai lex generalis yang mengatur kepegawaian negara secara umum. Berdasarkan asas ini, ketentuan dalam UU Guru Dosen, khususnya yang memuat dosen yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja (dosen non-PNS), harus diutamakan dan

mengesampingkan larangan adanya pegawai non-ASN dalam UU ASN terbaru. Penerapan asas ini diperlukan untuk menghindari kekosongan dan konflik hukum, serta menghormati kekhususan profesi dosen yang memiliki mekanisme dan persyaratan karir yang unik.

Pengutamaan UU Guru Dosen melalui asas lex specialis ini adalah langkah penting untuk menjamin kepastian hukum bagi ribuan dosen non-PNS di PTN. Jika asas ini dianut, maka Pasal 52 ayat (2) dan (3) UU Guru Dosen yang mengatur perjanjian kerja dosen non-PNS tetap memiliki daya ikat hukum. Penerapan asas ini secara yuridis membenarkan eksistensi dosen non-PNS di PTN meskipun UU ASN 2023 sebagai lex generalis telah berlaku. Namun, tantangan muncul karena UU ASN 2023 juga merupakan lex posterior (hukum yang lebih baru), yang mana asas ini bisa bertentangan dengan asas lex posterior derogat legi priori (hukum yang lebih baru mengesampingkan hukum yang lama). Untuk mengatasi dilema ini, pemerintah harus menggunakan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana UU ASN untuk secara eksplisit mengakui pengecualian bagi dosen non-PNS di PTN berdasarkan asas lex specialis, sebagai bentuk harmonisasi yang adil.

Dalam ranah pengaturan teknis, Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 44 Tahun 2024 (Permendikbudristek 44/2024) secara eksplisit menciptakan dikotomi yang jelas antara dosen aparatur sipil negara (ASN) dan dosen selain aparatur sipil negara. Pemisahan pengaturan ini termuat dalam Pasal 10 ayat (4) Permen tersebut yang secara tegas membedakan landasan hukum manajemen kepegawaian kedua kelompok dosen. Dosen ASN tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai aparatur sipil negara, yaitu UU ASN 2023, serta ketentuan Dosen itu sendiri. Sementara itu, dosen selain ASN diatur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai ketenagakerjaan dan ketentuan Dosen. Adanya pemisahan ini menunjukkan pengakuan de facto oleh Kementerian bahwa ada dosen di Indonesia, termasuk di PTN, yang statusnya berada di luar rezim ASN.

Pemisahan pengaturan ini memiliki implikasi yuridis yang sangat penting, terutama bagi dosen non-PNS di PTN. Pasal 10 ayat (4) Permendikbudristek 44/2024 secara de facto menjadi pengakuan bahwa dosen di PTN yang belum berstatus PNS/PPPK (dosen non-PNS) harus diatur berdasarkan hukum ketenagakerjaan. Ini menguatkan argumentasi bahwa dosen selain ASN di PTN harus tetap dilindungi oleh UU Guru Dosen dan hukum kontrak kerja. Meskipun Permen ini adalah peraturan teknis yang lebih rendah dari UU ASN 2023, ia menunjukkan upaya internal kementerian untuk mengatasi konflik norma yang ada antara

UU ASN dan UU Guru Dosen. Ketentuan ini secara tidak langsung mempertahankan dasar hukum bagi dosen non-PNS di PTN, meskipun status mereka harus segera dikonversi untuk memenuhi amanat UU ASN.

Terdapat kebutuhan mendesak akan koherensi dan harmonisasi pengaturan pemerintah mengenai kedudukan dosen non-Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Perguruan Tinggi Negeri (PTN) guna menghilangkan ketidakpastian hukum. Secara politik hukum, UU ASN 2023 bertujuan mulia untuk memajukan manajemen ASN dan menyeragamkan status kepegawaian hingga ke lingkungan PTN. Namun, tujuan ini tidak boleh mengabaikan Undang-Undang Guru Dosen sebagai peraturan *lex specialis* yang secara eksplisit tidak memuat larangan terhadap eksistensi dosen non-PNS. Koherensi yuridis mutlak diperlukan agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan yang berujung pada kerugian bagi dosen yang selama ini mengabdi. Jika semangat asas lex specialis dihormati, maka secara hukum dosen juga memiliki dasar untuk menjadi pegawai selain ASN di lingkup PTN, terutama melalui mekanisme perjanjian kerja.

Untuk mencapai koherensi ini, pemerintah harus segera mengeluarkan peraturan pelaksana UU ASN yang secara spesifik mengatur pengecualian atau mekanisme transisi yang adil bagi dosen non-PNS di PTN. Koherensi ini dapat dicapai dengan mengintegrasikan Pasal 52 ayat (2) dan (3) UU Guru Dosen ke dalam peraturan turunan UU ASN, memastikan bahwa dosen non-PNS memiliki jalur konversi status (misalnya menjadi PPPK) dengan jaminan hak dan karir akademik yang jelas. Jika konversi status tidak memungkinkan untuk seluruhnya, maka pemerintah harus menetapkan rezim khusus bagi dosen non-PNS yang masih dibutuhkan PTN, yang tetap dilindungi oleh hukum ketenagakerjaan dan UU Guru Dosen. Oleh karena itu, politik hukum yang bijaksana harus menyeimbangkan antara tujuan reformasi birokrasi ASN dengan perlindungan dan kekhususan profesi dosen sebagai tenaga pendidik bangsa.

KESIMPULAN

Pembentukan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN 2023) merupakan puncak upaya politik hukum pemerintah untuk mengakselerasi Reformasi Birokrasi (RB) tahap akhir menuju visi pemerintahan berkelas dunia, menggantikan UU ASN 2014 yang dinilai tidak lagi relevan dan gagal menyelesaikan isu krusial seperti masalah masifnya tenaga non-ASN. UU baru ini dirancang sebagai respons

yuridis yang adaptif dan fleksibel, fokus pada penguatan sistem merit (Pasal 49), penyederhanaan kategori kepegawaian (PNS dan PPPK), serta implementasi Core Values BerAKHLAK (Pasal 10) untuk membangun moral dan integritas ASN. Secara fundamental, UU ASN 2023 berupaya memberikan kepastian hukum dan kesejahteraan kepada seluruh pegawai negara, termasuk melalui manajemen talenta yang membuka mobilitas lintas instansi, bahkan dari TNI/POLRI (Pasal 63), meskipun aspek ini menimbulkan kekhawatiran akan potensi dominasi militer dalam jabatan sipil.

Implikasi dari penertiban yang diusung oleh UU ASN 2023 ini menciptakan dualisme dan ketidakpastian hukum yang serius terhadap dosen non-PNS di Perguruan Tinggi Negeri (PTN), yang secara de jure terancam tidak diakui lagi dalam rezim kepegawaian negara. Konflik norma muncul antara UU ASN 2023 (lex generalis dan lex posterior) yang meniadakan pegawai non-ASN, dengan UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (lex specialis) yang masih mengakui dosen perjanjian kerja (Pasal 52 ayat (2) dan (3)). Argumentasi asas *lex specialis derogat legi generali* menjadi kunci pertahanan eksistensi dosen non-PNS di PTN. Oleh karena itu, diperlukan koherensi politik hukum dan segera diterbitkannya peraturan pelaksana yang bijaksana, yang mengakui dan memberikan mekanisme transisi yang adil bagi dosen non-PNS di PTN, agar tujuan memajukan manajemen ASN tidak merugikan perlindungan profesi dosen.

DAFTAR PUSTAKA

Agista, S., GM Djoko Hanantijo, M. M., & others. (2025). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara Dalam Perspektif Sustainable Human Resource Management. *Jurnal Good Governance*, 67–82.

Akbar, W. (2023). *Implementasi Pelayanan Publik Berbasis Aplikasi Digides (Digital Desa) di Kecamatan Tanete Rilau Kabupaten Barru= Implementation of Digides Application-Based Public Services (Digital Village) in Tanete Rilau District, Barru Regency*. Universitas Hasanuddin.

Al Badi'ah, N. I., & Al Hafiz, S. Y. (2025). Rekonstruksi Konsep Pengawasan Aparatur Sipil Negara di Daerah pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024 Pasca Penghapusan Komisi Aparatur Sipil Negara. *JOURNAL OF SCIENCE AND SOCIAL RESEARCH*, *8*(1), 245–250.

Daniarsyah, D. (2017). Penerapan Sistem Merit Dalam Rekrutmen Terbuka Promosi Jabatan Pimpinan Tinggi ASN (Suatu Pemikiran Kritis Analisis). *Civil Service Journal*, *11*(2), 39–48.

Darajati, M. R., & Syafei, M. (2020). Politik Hukum Pembentukan Dua Kovenan HAM Internasional Tentang Hak Sipil Politik dan Hak Ekonomi Sosial Budaya. *Syiah Kuala Law Journal*, *4*(2), 106–122.

Effendy, M. A., Sukarman, H., Budiaman, H., Perdana, M. P., & Rahayu, L. P. (2024). Meningkatkan Kinerja Aparatur Sipil Negara Melalui Sistem Merit Dihubungkan Dengan Penerapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi Fakultas Hukum Universitas Galuh*, *12*.

Erwin, R., Angelia, R. R. O., & Desmon, A. (2024). Transformasi Manajamen ASN Pasca Ditetapkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara. *Ensiklopedia of Journal*, *6*(3), 200–204.

Guntara, B., & Herry, A. S. (2022). Hak kebebasan berpendapat di media sosial dalam perspektif hak asasi manusia. *Jurnal Pendidikan Dan Konseling (JPDK)*, *4*(6), 6945–6961.

Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia: sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi negara*. Bina Ilmu.

Handayani, D. R. T. A., & others. (2016). Mewujudkan Keadilan Gender Melalui Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan. *RECHTSTAAT NIEUW*, *1*(01).

Harahap, N. A. (2024). Tinjauan terhadap Penataan Pegawai Non-Asn Pasca Lahirnya Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 dalam Prespektif Ilmu Hukum Profetik. *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum*, *13*(1), 135–145.

Hardianto, H., & others. (2022). Transformasi Layanan Administrasi Kependudukan Indonesia dalam Mewujudkan Konsep Welfare State. *AJUDIKASI: Jurnal Ilmu Hukum*, *6*(2), 197–210.

Hardjanti, D. K. (2022). Mengkaji Ulang Pembatasan Kekuasaan Presiden dan Penguatan Kekuasaan DPR dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *DIVERSI: Jurnal Hukum*, *8*(2), 380–405.

Kamil, M. (1999). Prinsip-Prinsip dalam Hukum Lingkungan Internasional. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *29*(2), 107. https://doi.org/10.21143/jhp.vol29.no2.553

Kewenangan, R., Kepegawaian Penghubung Komisi Yudisial, dan, Penguatan Pengawasan Perilaku Hakim di Daerah Zaki Priambudi, U., Rico Pambudi, B., Intania Sabila, N., Kalimantan No, J., Timur, K., & Timur, J. (2022). Reformulasi Kewenangan, Kelembagaan, dan Kepegawaian Penghubung Komisi Yudisial: Upaya Penguatan Pengawasan Perilaku Hakim di Daerah. *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan*, *13*(1), 21–40. https://doi.org/10.22212/JNH.V13I1.2906

Luthfi, M., & others. (2019). Efektifitas Bantuan Sosial Program Keluarga Harapan Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Keluarga (Studi Kasus Di Desa Margajaya Kecamatan Ngamprah KBB). *Comm-Edu (Community Education Journal)*, *2*(1), 81–89.

Marwi, a. (2016). Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi pada Pemerintahan Kota Mataram). *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*. https://doi.org/10.29303/ius.v4i3.340

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media.

Maulana, R., Lesmana, S. J., & Lestari, T. A. (2024). Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum terhadap Tenaga Kerja Harian Lepas pada Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam Lingkup Instansi Pemerintahan Kota Tangerang Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang. *Lex Veritatis*, *3*(1), 71–77.

Monica, F., Suprayogi, A., & Jeruk, K. (2021). Tinjauan Yuridis Berbasis Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2016 Mengenai Status Dosen Pada Perguruan Tinggi Swasta yang Berubah Status Menjadi Pergurua Tinggi Negeri. *Lex Jurnalica*, *18*.

Muklis, M. (2021). Tnjauan Yuridis Tentang Peran Dan Kedudukan Komisi Aparatur Sipil Negara Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum*, *2*(1), 17–25.

Oktaviadi, E., Fahmi, S., & Ardiansah, A. (2025). A Pendekatan Hukum Sosiologis dalam Implementasi Pengembangan Kompetensi ASN melalui Sistem Pembelajaran Terintegrasi di Loka Diklat Keagamaan Pekanbaru Pasca UU No. 20 Tahun 2023. *JENTRE*, *6*(1), 73–78.

Pasiak, P. (2020). Pengembangan Karier Aparatur Sipil Negara (ASN) Berdasarkan Sistem Merit Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pada Pemerintah Kota Bitung. *Lex Administratum*, *8*(2).

Priambudi, Z., Pambudi, B. R., & Sabila, N. I. (2022). Reformulasi Kewenangan, Kelembagaan, dan Kepegawaian Penghubung Komisi Yudisial: Upaya Penguatan Pengawasan Perilaku Hakim di Daerah. *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan*, *13*(1), 21–40.

Ridlwan, Z. (2011). Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, *5*(2).

Roth, B. (2023). The welfare state between juridification and commodification: how the Frankfurt School gave up on economic democracy. *European Law Open*, *2*(2), 386–404.

Saputra, T. D. (2023). Efektifitas Penerapan Sistem Merit dalam Penyelenggaraan Manajemen Aparatur Sipil Negara pada Instansi Pemerintah (Studi Kasus Kementerian Hukum dan Ham Republik Indonesia). *Jurnal Syntax Literate*, *8*(1).

Setiawan, A. (2021). Analisis Yuridis terhadap Penataan Struktur Organisasi Kementerian dalam Rangka Peningkatan Reformasi Birokrasi. *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, *10*(2), 117–142.

Setiawan, I., & Jesaja, C. P. (2022). Analisis Perilaku Korupsi Aparatur Pemerintah Di Indonesia (Studi pada Pengelolaan Bantuan Sosial Di Era Pandemi Covid-19). *Jurnal Media Birokrasi*, 33–50.

Sholihah, M. (2025). *SISTEM MERIT DALAM MANAJEMEN APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DITINJAU DARI PERSPEKTIF PEMENUHAN HAK PENGEMBANGAN DIRI DOKTER (Studi Penelitian pada Pemerintah Kota Pekalongan)*. Universitas Katolik Soegijapranata Semarang.

Sukmana, O. (2016). Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State) Program Studi Ilmu Kesejahteraan Sosial , FISIP Universitas Muhammadiyah Malang. *Jurnal Sospol*, *2*(1), 102–120.

Syahnaz, A. Y. (2021). Korelasi Negara Kesejahteraan Dengan Demokratisasi Kehidupan Masyarakat sebagai Wujud Negara Paripurna. *Spektrum Hukum*, *18*(1).

Tjandra, W. R. (2011). Dinamika keadilan dan kepastian hukum dalam Peradilan Tata Usaha Negara. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 75–88.

Tohadi, -. (2018). Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah yang Berasal dari Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam

Sistem Hukum Indonesia (Studi Kasus Pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan Sebagai Penjabat Gubernur Jawa Ba. *Jurnal Hukum Replik*. https://doi.org/10.31000/jhr.v6i1.1178

Upik, T. (2021). Status Pekerjaan Sebagai Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Penyebab Perceraian dalam Perkawinan. *Syaksia: Jurnal Hukum Perdata Islam*, *22*(1), 25–54.

Wahyuningtyas, W. D., & Lutfiana, S. A. (2023). Analisis dampak penetapan kuota PPPK guru di Kota Semarang yang terbatas terhadap banyaknya pendaftar. *YUSTISI*, *10*(1), 233–246.

Wiyanto, A. (2016). Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan*, *6*(2), 131–148.

Yunus, M., & Mirajhusnita, I. (2020). Analisis Kinerja Ruas Jalan Dilihat Dari Tingkat Pelayanan Jalan (Lavel Of Service) Di Kota Tegal (Studi Kasus Jl. Abimanyu, Jl. Semeru dan Jl. Menteri Supeno). *Engineering: Jurnal Bidang Teknik*, *11*(1), 34–42.

Zulfa, A. N. (2025). *Kedudukan Hukum Komisi Aparatur Sipil Negara pasca disahkannya undang-undang nomor 20 Tahun 2023 perspektif Siyasah Dusturiyah*. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim.