

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

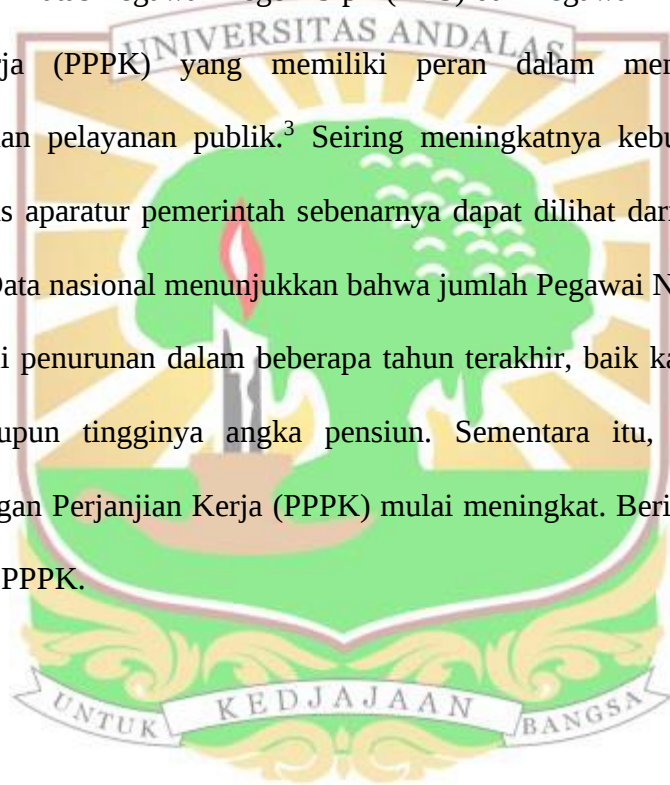
Dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara, pemerintah Indonesia telah menetapkan reformasi birokrasi sebagai fokus utama untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik. Reformasi birokrasi pada dasarnya mengarah pada upaya-upaya yang perlu dilakukan dalam bentuk perubahan pada sistem dan kelembagaan birokrasi agar menghasilkan birokrasi yang profesional, berintegritas, serta melayani masyarakat secara efektif. Pemerintah menekankan pentingnya profesionalisme aparatur, penataan kelembagaan, efisiensi anggaran, serta peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat.¹ Untuk mencapai tujuan tersebut, salah satu aspek penting dalam reformasi birokrasi adalah penataan kepegawaian yang mencakup rekrutmen pegawai, penempatan pegawai, dan pengelolaan sumber daya manusia di sektor publik.

Dalam pelaksanaannya, reformasi birokrasi tidak hanya berfokus pada perubahan struktur dan prosedur, tetapi juga menekankan pentingnya transformasi budaya kerja aparatur Negara. Pemerintah berupaya dalam membangun aparatur sipil yang berorientasi pada kinerja, akuntabilitas dan pelayanan publik yang prima.

¹ Riyadi, "REFORMASI BIROKRASI DALAM PERSPEKTIF PERILAKU ADMINISTRASI Bureaucratic Reform from Organizational Behaviour Perspective," *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu Dan Praktek Administrasi* 5, no. 1 (2019): 113

Kualitas aparatur Negara menjadi indikator penting bagi keberhasilan reformasi birokrasi.² Reformasi birokrasi bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang efektif, efisien, dan berorientasi pada pelayanan. Salah satu aspek penting dalam reformasi tersebut adalah penataan sistem kepegawaian, termasuk penataan ulang tenaga kerja.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, aparatur sipil negara terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang memiliki peran dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik.³ Seiring meningkatnya kebutuhan pelayanan publik, kapasitas aparatur pemerintah sebenarnya dapat dilihat dari komposisi ASN yang tersedia. Data nasional menunjukkan bahwa jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) terus mengalami penurunan dalam beberapa tahun terakhir, baik karena pembatasan rekrutment maupun tingginya angka pensiun. Sementara itu, jumlah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) mulai meningkat. Berikut perbandingan antara PNS dan PPPK.

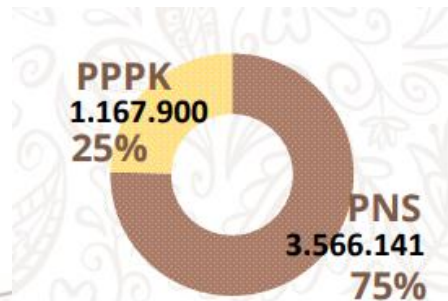


² Tri Nugroho Akbar dan Patih Ahmad Rafie, "Reformasi Birokrasi dalam Kerangka Good Governance: Meningkatkan Efisiensi dan Efektivitas Layanan Publik," *Jurnal Thengkyang* 9, no. 2 (2024): 201–9

³ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Gambar 1. 1

Perbandingan Jumlah PNS dan PPPK



Sumber : Buku Statistik ASN semester II tahun 2024

Berdasarkan gambar 1.1 pada 31 Desember 2024, jumlah Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah 4.734.041 dengan jumlah PNS sebanyak 3.566.141 (75%) dan PPPK sebanyak 1.167.900 (25%). Dengan demikian, pemenuhan kebutuhan ASN dalam empat tahun terakhir sebagian besar bergantung pada keberadaan PPPK.

Jika dilihat dalam 10 tahun terakhir jumlah ASN antara PNS dan PPPK menunjukkan angka yang cukup signifikan. Jumlah PNS cenderung menurun ditambah tingginya angka pensiun, sementara itu PPPK diharapkan dapat menjadi salah satu solusi pemenuhan kebutuhan pegawai juga belum sepenuhnya menjawab kekosongan formasi yang di beberapa sektor pelayanan strategis, terutama pendidikan, kesehatan, dan layanan administrasi umum. Berikut tabel pertumbuhan PNS dan PPPK 10 tahun terakhir.

Tabel 1.1

Jumlah PNS dan PPPK 10 Tahun Terakhir

TAHUN	PNS	PPPK	JUMLAH
2015	4.593.604	0	4.593.604
2016	4.374.341	0	4.374.341
2017	4.289.369	0	4.289.369
2018	4.185.503	0	4.185.503
2019	4.189.121	0	4.189.121
2020	4.168.118	0	4.168.118
2021	3,995.634	50.553	4.046.041
2022	3.890.579	363.934	4.254.513
2023	3.732.428	733.34	4.465.768
2024	3.566.141	1.167.900	4.734.041

Sumber : Buku Statistik ASN semester II tahun 2024

Berdasarkan tabel 1.1 jumlah ASN yang terdiri dari PNS dan PPPK mengalami peningkatan dari tahun 2021 sampai 2024. Tetapi jumlah PNS mengalami penurunan sejak tahun 2015 hingga posisi terendah pada tahun 2024 dalam 10 tahun belakangan, yaitu berjumlah 3.566.141. Namun, jumlah PPPK mengalami kenaikan sejak pertama kali ditetapkan pada tahun 2021, yaitu 1.167.900. dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemenuhan kebutuhan ASN dalam 4 tahun terakhir sebagian besar dari PPPK.

Data nasional tersebut tidak hanya mencerminkan persoalan administratif kepegawaian di tingkat pusat, melainkan terhadap kapasitas pelayanan publik di

daerah. Penurunan jumlah PNS yang tidak diimbangi secara proporsional oleh pengangkatan PPPK menyebabkan banyak pemerintah daerah menghadapi kekosongan tenaga pada sektor sektor pelayanan strategis seperti pendidikan, kesehatan, dan administrasi umum. Untuk menutup celah tersebut, pemerintah daerah kemudian mengandalkan tenaga Non ASN atau tenaga honorer sebagai solusi dalam mempertahankan kelancaran pelayanan publik. Tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap tenaga Non ASN bukan semata-mata persoalan rekrutmen, melainkan ketidakseimbangan antara kebutuhan pelayanan publik di lapangan dengan ketersediaan formasi ASN yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, kebijakan penataan tenaga Non ASN memiliki permasalahan dimana kapasitas pelayanan publik yang selama ini bertumpu pada keberadaan tenaga honorer dan kepastian kerja bagi ratusan ribu tenaga Non ASN yang telah lama mengabdikan tanpa status kepegawaian yang jelas.

Selain PNS dan PPPK, instansi pemerintah juga mempekerjakan tenaga kerja Non ASN atau tenaga honorer untuk membantu pelaksanaan tugas pemerintahan. Tenaga Non ASN atau tenaga honorer merupakan tenaga kerja tidak tetap yang bekerja pada instansi pemerintah dan tidak memiliki status kepegawaian sebagaimana Aparatur Sipil Negara.⁴ Keberadaan tenaga kerja honorer menjadi salah satu solusi yang digunakan pemerintah daerah untuk mengatasi kekurangan pegawai, khususnya pada pekerjaan administratif dan pelayanan masyarakat. Tenaga honorer banyak

⁴ Ni Wayan Putri Cahyaninghati, "Jaminan Perlindungan Jamsostek Tenaga Kerja Tidak Tetap (Honorer) Ditinjau dari Hukum Positif Indonesia", *Jurnal Private Law*, Vol. 4 No. 3, 2024,

ditempatkan pada berbagai organisasi perangkat daerah karena dinilai mampu membantu kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan.

Berdasarkan Badan Kepegawaian Negara, hasil rekapitulasi data tenaga Non ASN pada tahap prafinalisasi melalui portal pendataan non asn.bkn.go.id menunjukkan jumlah tenaga Non ASN sebanyak 2.215.542 orang. Jumlah tersebut terdiri atas 335.639 tenaga Non ASN yang bekerja di lingkungan instansi pemerintah pusat dan 1.879.903 tenaga Non ASN di lingkungan instansi pemerintah daerah. Data ini menunjukkan bahwa keberadaan tenaga Non ASN masih sangat signifikan dan tersebar luas di berbagai instansi pemerintahan.⁵ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menunjukan jumlah tenaga Non ASN di Indonesia didominasi oleh tenaga administrasi dan tenaga pendidik, sebagai berikut :

Tabel 1.2
Jenis tenaga Non ASN di Indonesia

NO	Jenis Tenaga Non-ASN	Presentase
1.	Tenaga administrasi	31%
2.	Tenaga Pendidik	31%
3.	Tenaga Teknis	26%
4.	Tenaga Medis	9%
5.	Tenaga Penyuluh	3%

Sumber : Kementrian PANRB, 2024

⁵ Badan Kepegawaian Negara, *Rekapitulasi Hasil Pendataan Tenaga Non-ASN Tahap Prafinalisasi*, portal Pendataan Non-ASN, 2022.

Berdasarkan tabel 1.2 menunjukkan bahwa tenaga Non ASN paling banyak pada sektor administrasi dan pendidikan, masing masing sebesar 31 persen. Kondisi ini mencerminkan tingginya ketergantungan instansi pemerintah terhadap tenaga Non ASN dalam menjalankan fungsi pelayanan dasar dan administrasi pemerintahan. Selain itu, tenaga teknis juga memiliki proporsi yang cukup besar, yaitu 26 persen, yang menandakan peran penting tenaga Non ASN dalam mendukung pekerjaan teknis di berbagai sektor. Sementara itu, tenaga medis dan penyuluh meskipun persentasenya lebih kecil, tetap memiliki fungsi strategis dalam pelayanan publik, khususnya di bidang kesehatan dan pemberdayaan masyarakat.

Meskipun memiliki peran penting dalam membantu pelaksanaan pelayanan publik, keberadaan tenaga Non ASN masih menghadapi berbagai permasalahan dalam sistem kepegawaian pemerintah. Permasalahan tersebut meliputi ketidakjelasan status kepegawaian, keterbatasan, tidak adanya kepastian karier, serta perbedaan sistem penggajian di setiap instansi pemerintah. Selain itu, ketergantungan pemerintah daerah terhadap tenaga honorer juga menimbulkan persoalan baru, terutama berkaitan dengan efisiensi anggaran dan profesionalisme aparatur, serta akuntabilitas pengelolaan kepegawaian.

Permasalahan tersebut mendorong pemerintah untuk melakukan penataan pegawai Non ASN sebagai bagian dari reformasi birokrasi, Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, dimana hanya terdapat 2 pegawai pemerintah ke dalam kategori Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pokok pokok pengaturan yang terdapat dalam Undang

Undang ini adalah penguatan pengawasan sistem merit, penetapan keputusan PNS dan PPPK, kesejahteraan PNS dan PPPK, penataan tenaga honorer, dan digitalisasi manajemen ASN termasuk didalamnya transformasi komponen manajemen ASN.⁶

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 membawa konsekuensi bagi pemerintah pusat dan daerah untuk melakukan penataan ulang tenaga kerja, termasuk pemberhentian tenaga honorer yang tidak memenuhi ketentuan sebagai ASN atau PPPK. Aturan ini menetapkan bahwa tenaga honorer harus dihapuskan paling lambat pada Desember 2024, dan sejak Januari 2025 instansi pemerintah dilarang untuk mengangkat honorer baru. Kebijakan penataan ini merupakan upaya pemerintah pusat untuk meningkatkan efisiensi birokrasi, transparansi, dan profesionalisme dalam manajemen ASN, sekaligus memberikan kepastian status kepegawaian bagi tenaga Non ASN yang selama ini bekerja tanpa kejelasan hukum yang memadai.

Dengan adanya ketentuan tersebut, pemerintah memiliki kewajiban untuk menata ulang dan memberhentikan tenaga kerja Non ASN sesuai dengan UU yang berlaku. Kebijakan ini merupakan upaya pemerintah pusat untuk meningkatkan efisiensi birokrasi, transparansi, dan profesionalisme dalam manajemen ASN, serta mengurangi ketidakpastian dan beban anggaran yang diakibatkan oleh tenaga kerja

⁶ Undang Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara

honorer.⁷ Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan pemerintah menghapuskan tenaga kerja honorer, faktor tersebut sebagai berikut :

1. Proses perekrutan yang tidak transparan telah menjadi isu yang umum diketahui, di mana sistem rekrutmen tenaga honorer sering kali dipengaruhi oleh praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, dengan dominasi dari pihak-pihak tertentu.
2. Ketidakjelasan dalam standarisasi gaji menjadi masalah, di mana variasi gaji antar daerah sangat mencolok tergantung pada kemampuan keuangan masing-masing. Bahkan, beberapa tenaga honorer yang tidak terdaftar dalam database instansi menerima upah di bawah lima ratus ribu rupiah dengan alasan pengabdian.
3. Masih ada pandangan dari masyarakat yang beranggapan bahwa tenaga honorer bisa langsung diangkat menjadi ASN. Pandangan ini menyebabkan banyak aksi demonstrasi yang menuntut pengangkatan otomatis honorer menjadi ASN, yang berpotensi mengganggu stabilitas politik dan ketertiban sosial.

Kebijakan tersebut mencerminkan komitmen Pemerintah dalam menjalankan amanat regulasi nasional, khususnya Pasal 66 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 yang mewajibkan penataan seluruh pegawai Non ASN dan melarang instansi

⁷ Baiq Dessyazizah Destianikitha, dan Restu Agung Firdaus. "Analisis Kebijakan Penghapusan Tenaga Honorer di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bangkalan." *Syntax Idea* 6, no. 2 (Februari 2025): 294-301.

pemerintah mengangkat tenaga honorer baru. Namun di sisi lain, keterbatasan kapasitas fiskal daerah dan kuota formasi yang jauh dari mencukupi menjadikan pelaksanaan kebijakan ini tidak semudah yang digariskan dalam regulasi. Pemerintah pusat sendiri menegaskan empat prinsip utama dalam penataan Non ASN, yaitu menghindari pemutusan hubungan kerja massal, tidak mengurangi pendapatan yang diterima saat ini, menghindari pembengkakan anggaran, serta dilakukan sesuai regulasi yang berlaku.

Penataan tenaga Non ASN dilakukan melalui dua skema utama. Pertama, PPPK Penuh Waktu, yakni pegawai yang bekerja secara penuh sesuai ketentuan jam kerja dan memperoleh gaji serta tunjangan sesuai ketentuan pemerintah berdasarkan formasi yang tersedia dan hasil seleksi. Kedua, PPPK Paruh Waktu sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri PANRB Nomor 16 Tahun 2025, yang merupakan skema penataan bagi tenaga Non ASN yang belum terakomodasi menjadi PPPK Penuh Waktu. Selain itu, mekanisme penataan juga mengacu pada Keputusan Menteri PANRB Nomor 347 Tahun 2024 tentang Mekanisme Seleksi PPPK Tahun Anggaran 2024, yang mengatur mekanisme seleksi bagi eks tenaga honorer dan tenaga Non ASN yang terdaftar dalam database BKN.⁸ Melalui dua skema tersebut, pemerintah berkomitmen bahwa seluruh tenaga Non ASN yang memenuhi syarat akan mendapatkan kepastian status kepegawaian melalui proses penataan yang terstruktur.

⁸ Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 347 Tahun 2024 tentang Mekanisme Seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Tahun Anggaran 2024.

Tenaga kerja Non ASN diberikan kesempatan untuk diangkat menjadi PPPK melalui proses seleksi dan memenuhi persyaratan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri PANRB Nomor 6 Tahun 2024 tentang Pengadaan Pegawai Aparatur Sipil Negara, yaitu :

1. Bekerja di instansi pemerintah.
2. Diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian (PPK).
3. Berusia minimal 19 tahun dan maksimal 46 tahun.
4. Memperoleh pendapatan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
5. Memiliki masa kerja minimal satu tahun dan masih aktif bekerja sampai proses pengangkatan.

Rencana pengangkatan ini mencakup tenaga Non ASN dari kategori R2, R3, R4, dan R5, yang menjadi bagian dari program penataan tenaga Non ASN sesuai amanat UU ASN Nomor 20 Tahun 2023. Pengelompokan kategori tersebut diatur dalam Keputusan Menteri PANRB Nomor 347 Tahun 2024 tentang Mekanisme Seleksi PPPK Tahun Anggaran 2024, dengan penjelasan sebagai berikut :

1. R2 (Eks THK-II), yaitu tenaga Honorer Kategori II yang telah terdaftar dalam database BKN, pernah mengikuti seleksi sebelumnya, dan telah lama bekerja di instansi pemerintah. Kelompok ini memperoleh prioritas utama dalam proses pengangkatan.

2. R3, yaitu tenaga Non ASN yang telah terdata dalam pangkalan data BKN dan aktif bekerja di instansi pemerintah, mencakup antara lain tenaga guru, tenaga kesehatan, dan tenaga teknis lainnya.
3. R4, yaitu tenaga honorer aktif yang tidak terdata dalam database BKN namun telah memiliki masa kerja minimal dua tahun secara terus-menerus, dan masih berpeluang diangkat apabila lolos proses verifikasi dan validasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah.
4. R5, yaitu lulusan Pendidikan Profesi Guru (PPG) yang telah mengikuti seleksi guru PPPK dan dinyatakan lulus passing grade, sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri PANRB Nomor 391 Tahun 2024 tentang Persyaratan Wajib Tambahan dan Sertifikat Kompetensi dalam Pengadaan PPPK Jabatan Fungsional Guru.⁹

Kebijakan penataan pegawai Non ASN tersebut tidak hanya berdampak pada pemerintah pusat, tetapi juga pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Kota Bukittinggi. Pemerintah Kota Bukittinggi merupakan salah satu daerah yang menghadapi tantangan dalam proses penataan tenaga Non ASN, terutama terkait penyesuaian kebutuhan pegawai dan mekanisme pengangkatan PPPK. Kota Bukittinggi merupakan salah satu daerah di Sumatera Barat yang memiliki jumlah tenaga Non ASN cukup besar yang tersebar di berbagai perangkat daerah. Namun terbatasnya jumlah formasi ASN dibandingkan jumlah tenaga Non ASN atau honorer

⁹ Keputusan Menteri PANRB Nomor 347 Tahun 2024 tentang Mekanisme Seleksi PPPK Tahun Anggaran 2024

yang ada di berbagai instansi pemerintah, serta banyak yang tidak tercatat dalam database Badan Kepegawaian Negara (BKN). Berikut jumlah pegawai Non ASN atau tenaga honorer di Kota Bukittinggi pada tahun 2024 :

Tabel 1.3

Jumlah Pegawai Non ASN Di Kota Bukittinggi Tahun 2024

DATA NON ASN BUKITTINGGI 2024		
NO	SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah)	Jumlah
1.	BKPSDM	4
2.	BPBD	33
3.	Badan Kesbangpol	1
4.	Badan Keuangan	23
5.	Bapelit Bangda	2
6.	Dinas Dukcapil	12
7.	Dinas Kesehatan	30
8.	Dinas Kominfo	16
9.	Dinas Koperasi, UMKM, dan Tenaga Kerja	8
10.	Dinas Lingkungan Hidup	172
11.	Dinas P3APKB	15
12.	Dinas Pariwisata	62
13.	Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan	20
14.	Dinas Pemuda dan Olah Raga	10
15.	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	327

16.	Dinas Perdagangan dan Perindustrian	194
17.	Dinas Perhubungan	94
18.	Dinas Perkim	17
19.	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan	1
20.	Dinas Pertanian	12
21.	Dinas PTSP	37
22.	Dinas PUPR	45
23.	Dinas Sosial	7
24.	Kecamatan ABTB	24
25.	Kecamatan Guguk Panjang	21
26.	Kecamatan MKS	21
27.	RSUD	73
28.	Satpol PP	161
29.	Sekretariat Daerah	80
30.	Sekretariat DPRD	24
Total		1548

Sumber : BKPSDM Bukittinggi, 2024

Dari tabel 1.3 dapat dilihat bahwa jumlah tenaga honorer di seluruh SKPD Kota Bukittinggi yaitu sebanyak 1548 orang. Terdapat beberapa SKPD yang memiliki ketergantungan sangat tinggi terhadap tenaga Non ASN sehingga kebijakan penataan ini berdampak lebih besar pada kelangsungan pelayanan publik di unit unit

tersebut. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan merupakan SKPD dengan jumlah tenaga honorer terbesar, yakni 327 dari total keseluruhan tenaga Non ASN di Kota Bukittinggi. Tingginya angka ini mencerminkan ketergantungan sektor pendidikan terhadap tenaga honorer, baik sebagai tenaga pengajar maupun tenaga kependidikan non guru. Apabila penataan tidak berjalan dengan baik dan sebagian besar tenaga honorer di sektor ini tidak berhasil dialihkan ke skema PPPK, maka kelangsungan proses belajar mengajar di sekolah sekolah negeri Kota Bukittinggi berpotensi terganggu, mengingat kekosongan tenaga pengajar tidak dapat serta merta diisi dalam waktu singkat. SKPD terbesar kedua adalah Dinas Perdagangan dan Perindustrian dengan 194 tenaga Non ASN. Besarnya jumlah tenaga Non AS di dinas ini menunjukkan bahwa pelayanan di sektor perdagangan dan perindustrian termasuk pengelolaan pasar, pembinaan UMKM, dan pengawasan industri selama ini sangat bergantung pada tenaga Non ASN.

Dinas Lingkungan Hidup berada di posisi ketiga dengan 172 tenaga Non ASN. Sebagian besar tenaga honorer di dinas ini berfungsi sebagai petugas kebersihan dan pengelolaan sampah yang berhubungan langsung dengan layanan masyarakat setiap harinya. Penataan tenaga Non ASN di sektor ini memiliki hubungan langsung terhadap kualitas kebersihan kota dan pengelolaan lingkungan hidup, yang apabila tidak dikelola transisinya dengan baik dapat berdampak pada penurunan kualitas layanan kebersihan yang dirasakan masyarakat secara langsung. Keempat yaitu Satpol PP dengan 161 tenaga Non ASN. Tenaga Non ASN di Satpol

PP umumnya bertugas dalam fungsi penegakan peraturan daerah, ketertiban umum, dan pengamanan aset pemerintah. Tingginya tenaga Non ASN di satuan ini menunjukkan bahwa fungsi ketertiban dan penegakan hukum daerah di Kota Bukittinggi selama ini turut didukung oleh tenaga Non ASN.

Keempat SKPD tersebut berjumlah 854 tenaga Non ASN dari total 1.548 tenaga Non ASN yang ada di Kota Bukittinggi. Hal ini menunjukan bahwa kebijakan penataan tenaga Non ASN di Kota Bukittinggi bukan sekadar persoalan administratif kepegawaian, melainkan kapasitas pelayanan publik di sektor sektor strategis yang banyak mengandalkan keberadaan tenaga Non ASN. Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan penataan tenaga Non ASN di Kota Bukittinggi menjadi sangat krusial tidak hanya bagi kepastian kerja para tenaga honorer itu sendiri, tetapi juga bagi keberlangsungan kualitas pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat Kota Bukittinggi secara keseluruhan.

Dari keseluruhan tenaga Non ASN yang tersebar di berbagai SKPD tersebut, tidak semuanya berada dalam kategori yang sama. Berdasarkan pendataan yang dilakukan oleh BKN, tenaga Non ASN di Kota Bukittinggi terbagi ke dalam beberapa kategori, yakni R2, R3, R4, dan R5, yang masing-masing memiliki kriteria dan konsekuensi kebijakan yang berbeda dalam proses penataannya. Berikut jumlah R2,R3,R4,R5 di Kota Bukittinggi :

Tabel 1.4
Jumlah Tenaga Kerja Berdasarkan Kategori R2,R3,R4,R5 di Kota Bukittinggi

NO	Kategori	Jumlah
1.	R2	16
2.	R3	539
3.	R4	581
4.	R5	0

Sumber : BKPSDM Kota Bukittinggi

Berdasarkan tabel 1.4 dapat dilihat bahwa jumlah tenaga kerja dengan kategori R3 tenaga Non ASN aktif dan R4 yang tidak termasuk di database BKN merupakan jumlah tertinggi. Data tersebut menunjukkan bahwa tenaga Non ASN di lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi masih didominasi oleh tenaga honorer dan tenaga nonprioritas umum. Kategori R3 dan R4 menggambarkan bahwa pemerintah daerah masih memiliki ketergantungan yang cukup besar terhadap tenaga Non ASN dalam mendukung pelaksanaan pelayanan publik dan administrasi pemerintahan. Kondisi ini memperlihatkan bahwa kebijakan penghapusan tenaga honorer belum sepenuhnya mampu mengurangi penggunaan tenaga Non ASN, melainkan lebih mengarah pada penataan dan pengalihan status kepegawaian melalui mekanisme Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Sebagai tindak lanjut dari regulasi nasional tersebut, Pemerintah Kota Bukittinggi mengambil langkah dengan menerbitkan kebijakan daerah yang menjadi landasan pelaksanaan penataan tenaga Non ASN di tingkat daerah, yaitu Peraturan Wali Kota Bukittinggi yang mengatur tentang kedudukan, pemberhentian, dan pengelolaan tenaga Non ASN di seluruh unit kerja dalam lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi, yang menjadi dasar hukum bagi setiap OPD dalam mengelola tenaga Non ASN di bawah naungannya masing-masing. Penataan ini diperkuat dengan diterbitkannya Surat Edaran Wali Kota Bukittinggi Nomor 800.1.2/169/II-BKPSDM/2025 tentang Penataan Tenaga Honorer/Non-ASN di Lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi. Surat edaran ini menjadi instrumen kebijakan daerah yang secara resmi mengatur proses transisi tenaga honorer menuju skema PPPK, sekaligus menjadi dasar dalam pemberhentian Non ASN sekitar 900 tenaga kerja yang masa kontraknya berakhir pada awal tahun 2025 dan mengarahkan mereka untuk mengikuti proses seleksi PPPK sesuai mekanisme yang telah ditetapkan.



Dalam pelaksanaannya Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Bukittinggi berperan dalam pelaksanaan kebijakan penataan tenaga Non ASN ini merupakan faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan ini. Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Bukittinggi memiliki kewenangan dalam pengelolaan data kepegawaian, perencanaan kebutuhan aparatur, serta pelaksanaan kebijakan nasional di bidang manajemen ASN. BKPSDM juga berperan dalam pendataan tenaga Non

ASN, perencanaan kebutuhan pegawai, fasilitasi seleksi PPPK, serta koordinasi pelaksanaan kebijakan kepegawaian sesuai ketentuan pemerintah pusat. Proses peralihan status tenaga Non ASN menjadi PPPK tersebut secara umum dimulai dari pendataan dan verifikasi dokumen, dilanjutkan dengan seleksi administrasi dan seleksi kompetensi, hingga tahap akhir berupa penetapan dan pengangkatan sebagai PPPK, yang seluruhnya dilaksanakan mengacu pada mekanisme yang ditetapkan oleh BKN dan KemenPANRB dengan BKPSDM Kota Bukittinggi sebagai pelaksana teknisnya di tingkat daerah.

Dalam menjalankan peran tersebut, BKPSDM memfasilitasi proses penataan tenaga Non ASN melalui dua skema yang telah ditetapkan pemerintah pusat, yaitu PPPK Penuh Waktu dan PPPK Paruh Waktu. PPPK penuh waktu adalah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja secara penuh sesuai ketentuan jam kerja seperti ASN pada umumnya.¹⁰ Mereka memperoleh gaji dan tunjangan sesuai ketentuan pemerintah serta diangkat berdasarkan formasi yang tersedia dan lulus seleksi. Sedangkan PPPK paruh waktu merupakan skema penataan bagi tenaga Non ASN yang belum terakomodasi menjadi PPPK penuh waktu dan merupakan solusi dari penyelesaian tenaga honorer di lingkungan instansi pemerintah.¹¹ Dalam skema

¹⁰ Samsara, L., & Firmansyah, N. (2023). Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Pppk): Sebuah Alternatif Kepegawaian Baru Selain PNS. In *National Conference on Applied Business, Education, & Technology (NCABET)*.

¹¹ Hamada, N. (2025). Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Dalam Sistem Kepegawaian. *Jurnal Kolaboratif Sains*.

ini, pegawai bekerja dengan sistem jam kerja tertentu atau tidak penuh sebagaimana PPPK penuh waktu.

Dalam pelaksanaannya di Kota Bukittinggi, penataan tenaga Non ASN dilakukan melalui seleksi PPPK sesuai formasi yang tersedia. Namun, jumlah tenaga honorer yang ada masih lebih besar dibandingkan jumlah pegawai yang dapat diakomodasi dalam skema PPPK penuh waktu maupun PPPK paruh waktu. Kondisi tersebut menyebabkan munculnya ketidakpastian status dan keberlanjutan pekerjaan bagi sebagian tenaga honorer, khususnya bagi mereka yang tidak terdata dalam database resmi pemerintah.

Banyak dari tenaga honorer yang tidak mendapatkan kepastian finansial dan masa depan pekerjaan yang jelas. Walikota Bukittinggi, Bapak Ramlan Nurmatias menegaskan bahwa ini merupakan permasalahan nasional dan sudah ditentukan dari kementerian bukan dari kebijakan gubernur ataupun walikota.¹² Keputusan tersebut mengakibatkan puluhan tenaga honorer non database yang tergabung dalam kategori R4 melakukan aksi demonstrasi untuk meminta kejelasan terkait masa depan pekerjaan mereka di Balai Kota Bukittinggi pada Senin 4 Agustus 2025 dan Rabu 13 Agustus 2025, seperti yang tercatat pada berita gambar 1.1 berikut :

¹² <https://sumbar.antaranews.com/berita/669849/947-tenaga-honor-dirumahkan-ini-kata-wako-ramlan-nurmatias/> Diakses pada 25 Maret 2025 Pukul 17.41 WIB

Gambar 1. 2

Berita Aksi tenaga honorer kategori R4 Kota Bukittinggi menggelar aksi damai di depan Gedung DPRD



Sumber : Liputan4.com, 2025

Berdasarkan gambar 1.1 dapat dilihat bahwa Puluhan tenaga honorer Kota Bukittinggi menggelar aksi di depan Gedung DPRD. Mereka datang untuk menyuarakan aspirasi dan menuntut kejelasan status kerja sejak April 2025. Adanya keresahan ini menunjukkan adanya ketidakpuasaan masyarakat terhadap proses implementasi kebijakan terkait kepastian kerja, penghasilan, dan masa depan tenaga honorer yang selama ini bergantung pada pekerjaan di instansi pemerintah.

Aksi demonstrasi ini menunjukkan adanya persoalan dalam penataan tenaga Non ASN di tingkat daerah. Keputusan ini merupakan kebijakan nasional dan bukan kewenangan daerah mencerminkan bahwa informasi mengenai batas kewenangan dan mekanisme penyelesaian nasib tenaga honorer R4 belum tersampaikan secara jelas dan menyeluruh kepada kelompok sasaran. Aksi yang berlangsung pada Agustus 2025 ini terjadi karena ketersediaan formasi PPPK yang ditetapkan oleh pemerintah

pusat tidak mencukupi untuk mengakomodasi seluruh tenaga Non ASN yang ada, termasuk mereka yang masuk kategori R4 dan tidak terdata dalam database BKN, sehingga ribuan tenaga honorer terpaksa berada dalam ketidakpastian status yang berkepanjangan. Ketidakjelasan sikap pelaksana di tingkat daerah dalam merespons tuntutan tenaga honorer R4 yang sebagian besar hanya diarahkan untuk menunggu kebijakan lanjutan dari pusat tanpa kepastian waktu yang jelas mencerminkan keterbatasan ruang gerak pemerintah daerah dalam mengambil keputusan yang berpihak pada kelompok sasaran yang paling terdampak.

Kondisi ini mencerminkan permasalahan dalam implementasi kebijakan publik, di mana kebijakan yang dirumuskan di tingkat pusat tidak selalu berjalan efektif pada tahap pelaksanaan di tingkat daerah. Perbedaan kepentingan aktor, keterbatasan sumber daya, serta kurangnya komunikasi kebijakan menjadi faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi. Dalam konteks ini, aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan penataan tenaga Non ASN meliputi pemerintah pusat sebagai perumus kebijakan, pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan, serta tenaga Non ASN sebagai kelompok sasaran kebijakan yang terdampak langsung.

Di tingkat pemerintah daerah, termasuk di lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi, pelaksanaan kebijakan penataan tenaga Non ASN menjadi tantangan tersendiri. Pemerintah daerah harus menyesuaikan kebijakan kepegawaiannya dengan peraturan yang berlaku, namun tetap dituntut untuk menjaga kelancaran pelayanan publik. Kondisi ini membuat pemerintah daerah berada pada posisi yang sulit, karena

harus menjalankan aturan sekaligus menghadapi dampak sosial yang dirasakan oleh tenaga honorer.¹³

Berdasarkan kondisi tersebut penataan tenaga Non ASN di kota Bukittinggi belum berjalan secara optimal sehingga menimbulkan permasalahan pada tingkat pelaksanaannya. Permasalahan tersebut antara lain berkaitan dengan penyampaian informasi kebijakan yang belum dipahami secara merata oleh tenaga Non ASN, keterbatasan formasi dan sumber daya aparatur, sikap aparatur pelaksana yang menghadapi keterbatasan dalam pelaksanaan kebijakan, serta struktur birokrasi yang belum sepenuhnya mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah pusat dengan realitas pelaksanaan di tingkat daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan pada latar belakang diatas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah : Bagaimana Implementasi Kebijakan Penataan Tenaga Kerja Non ASN Di Lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan pada latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis Implementasi Kebijakan Penataan Tenaga Kerja Non ASN Di Lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi.

¹³ Rahmatushiva, A., Divania, C. N., Barus, C., & Puspitasari, R. T. (2024). Analisis penataan kepegawaian ASN di Indonesia: Penghapusan tenaga honorer pada UU nomor 20 tahun 2023. *Kultura: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 2(6), 111–118.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan administrasi publik dengan menunjukkan bagaimana pengimplementasian Kebijakan Penataan Tenaga Kerja Non ASN Di Lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi. Penelitian ini juga diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan tentang Kebijakan Penataan Tenaga Kerja Non ASN dan bisa dijadikan rujukan bagi mahasiswa administrasi publik lainnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan bisa menambah referensi bagi penelitian selanjutnya mengenai Implementasi Kebijakan Penataan Tenaga Kerja Non ASN Di Lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi, serta dijadikan sebagai evaluasi dan masukan bagi semua pihak terutama pemerintah Kota Bukittinggi.