



Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Kebijakan Penataan Pegawai Non Aparatur Sipil Negara Dikaitkan dengan Sistem Merit

Aisha RH Mutia

Faculty of Law, Universitas Padjadjaran, Jawa Barat, Indonesia

Corresponding author's e-mail : aisha17002@mail.unpad.ac.id

ARTICLE INFO	ABSTRACT
Keywords : Bureaucratic Reform; Government Accountability; Merit System; Non-ASN Employees. How To Cite : Mutia, A. (2025). Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Kebijakan Penataan Pegawai Non Aparatur Sipil Negara Dikaitkan dengan Sistem Merit. Nagari Law Review, 9(1), 73-85. DOI : 10.25077/nalrev.v.9.i.1.p.73-85.2025	The structuring of non-civil servant employees (non ASN) constitutes a constitutional mandate that must be fulfilled by the government within the timeframe stipulated in Law Number 20 of 2023 on the State Civil Apparatus. This study analyzes government accountability in the structuring of non-ASN employees in relation to the implementation of the merit system as the foundation of bureaucratic reform. Employing a normative juridical method with a qualitative approach, the research evaluates legal, implementative, and systemic aspects of non-ASN employee structuring. The findings reveal that government accountability in managing non-ASN employees faces complex challenges in the implementation of the merit system, which significantly affects the overall effectiveness of bureaucratic reform. The study concludes that government accountability in the structuring of non-ASN employees is not only legal-administrative in nature but also constitutional, considering the state's obligation to provide legal certainty and protection for citizens who have served. These findings contribute to the development of the theory of state administrative accountability and provide recommendations for improving personnel policies to be more equitable and merit-based.

1. Pendahuluan

Ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertransformasi dengan pesat menuntut peningkatan kompetensi sumber daya manusia, termasuk aparatur pemerintah untuk bekerja secara profesional guna memperkuat daya saing, meningkatkan kinerja, dan menunjang percepatan pembangunan masyarakat madani Indonesia.¹ Upaya reformasi birokrasi yang mulai dijalankan sejak masa reformasi mengharuskan pergeseran pola pikir, dari model administrasi yang kaku dan terpusat menuju sistem yang lebih terbuka, partisipatif, dan bertanggung jawab. Perubahan ini tidak mungkin berhasil tanpa kehadiran aparatur yang profesional, memiliki etika kerja tinggi, serta berkomitmen dalam memberikan pelayanan publik yang prima. Dengan demikian, peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan isu strategis yang perlu memperoleh perhatian khusus serta analisis yang lebih komprehensif.

Kerja sama strategis dan tindakan konsisten diperlukan dalam agenda reformasi birokrasi dalam aspek sumber daya manusia aparatur yang di antaranya berkaitan dengan penataan Pegawai non

¹ Sedarmayanti. (2012). *Good Governance: Kepemerintahan yang Baik*” Bagian Pertama Edisi Revisi. Bandung: CV. Mandar Maju, p. 143-144.

ASN.² Sejarah penataan pegawai non ASN di Indonesia memperlihatkan dinamika regulasi dan kebijakan pengangkatan yang berlangsung secara bertahap. Pemerintah berupaya menjawab kebutuhan negara terhadap sumber daya aparatur sekaligus memberikan pengakuan terhadap pengabdian pegawai non ASN.³ Pada tahun 2005 sampai dengan tahun 2014 total pengangkatan pegawai non ASN mencapai 1.070.092 pegawai. Kebijakan ini menandai fase awal integrasi pegawai non ASN ke dalam birokrasi formal.⁴ Pada periode tahun 2018 sampai dengan 2020 sebanyak 438.590 pegawai non ASN mengikuti seleksi Calon Aparatur Sipil Negara (CASN). Kebijakan ini menunjukkan pergeseran orientasi pemerintah dari pengangkatan langsung menuju mekanisme seleksi. Perkembangan tersebut berlanjut pada tahun 2021, di mana sebanyak 51.492 pegawai non ASN kembali mengikuti seleksi CASN.⁵

Pada tahap awal pengaturan mengenai Manajemen PPPK, ditetapkan bahwa pegawai non ASN dapat dipertimbangkan untuk diangkat sebagai PPPK apabila memenuhi seluruh persyaratan, dengan batas waktu maksimal lima tahun sejak ketentuan tersebut mulai berlaku. Regulasi ini dirancang untuk menyelesaikan persoalan penataan pegawai non ASN secara bertahap. Namun, pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan harapan. Perubahan signifikan kemudian muncul melalui revisi Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, penataan pegawai non ASN secara atributif diwajibkan untuk diselesaikan paling lambat Desember 2024, serta menegaskan bahwa instansi pemerintah dilarang melakukan pengangkatan pegawai non ASN selain dalam bentuk pengangkatan sebagai ASN.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN) berkolaborasi dalam membentuk kebijakan pendataan pegawai non ASN dan merumuskan mekanisme pengaturan formasi dan jabatan PPPK bagi pegawai non ASN. Pada tahun 2024 telah dilaksanakan seleksi PPPK yang dikhususkan bagi tenaga non ASN. Namun dalam kenyataannya, tidak semua Pegawai Non ASN yang memenuhi persyaratan diangkat menjadi PPPK. Permasalahan ini akan menimbulkan konflik baru, mengingatkan batas waktu penataan pegawai non ASN berakhir pada Desember 2024.

Proses pengadaan PPPK bagi pegawai non-ASN harus sejalan dengan prinsip reformasi birokrasi, khususnya melalui penerapan sistem merit dalam manajemen ASN. Penerapan sistem merit ditujukan untuk membentuk aparatur yang profesional, kompeten, dan berintegritas. Oleh karena itu, penataan pegawai non-ASN tidak sekadar menyangkut urusan teknis administratif, melainkan juga merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap jutaan pegawai yang telah memberikan pengabdian.

Penelitian ini diarahkan untuk menelaah pertanggungjawaban pemerintah dalam kebijakan penataan pegawai non ASN sekaligus mengkaji kesesuaiannya terhadap prinsip sistem merit dalam pengelolaan manajemen ASN. Urgensi kajian ini terletak pada kontribusinya dalam memberikan pijakan konseptual dan praktis bagi perbaikan kebijakan kepegawaian agar lebih objektif, transparan, dan berkeadilan. Pada akhirnya, penelitian ini diharapkan mampu memperkuat kepastian hukum, profesionalisme birokrasi, serta jaminan hak-hak pegawai non ASN sebagai bagian integral dari agenda reformasi birokrasi.

² Portal Informasi Indonesia. *Penataan Pegawai Non ASN untuk Meningkatkan Kualitas Birokrasi*. Tersedia pada: <<https://Indonesia.go.id/kategori/editorial/9078/penataan-pegawai-non-asn-untuk-meningkatkan-kualitas-birokrasi?lang=1>>. [Diakses: 7 September 2025].

³ Konsideran menimbang Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

⁴ Humas Sekretariat Kabinet. *Inilah Ketentuan kementerian PANRB Mengenai Penyelesaian Penanganan Pegawai Non ASN*. Tersedia pada: <<https://setkab.go.id/inilah-ketentuan-kementerian-panrb-mengenai-penyelesaian-penanganan-pegawai-non-asn/>>. [Diakses: 19 Maret 2025].

⁵ *Ibid.*

2. Metode

Metode yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif digunakan dalam penelitian ini. Penelitian dilaksanakan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder, sehingga dapat menjawab isi hukum yang dihadapi.⁶ Adapun pendekatan hukum normatif yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian dimulai dengan melakukan inventarisasi peraturan dan melakukan kajian terhadap asas hukum.⁷ Penelitian diawali dengan melakukan kajian terhadap ketentuan yang berkaitan dengan penataan pegawai non ASN dan sistem merit dalam manajemen ASN. Selanjutnya dipergunakan pendekatan konseptual dalam menganalisis konsep pertanggungjawaban pemerintah dalam konteks implementasi kebijakan penataan pegawai non ASN.

3. Hasil Pembahasan

3.1. Tindakan Pemerintah dan Pertanggungjawaban Pemerintah

Asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum demokratis (*democratischerechtsstaat*) yang menegaskan tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah harus berdasar peraturan perundang-undangan atau kewenangan sah menurut hukum.⁸ Pelaksanaan tindakan pemerintah bergantung pada sumber kewenangannya, yaitu kewenangan atribusi ketika undang-undang secara langsung memberikan kewenangan kepada suatu organ pemerintahan; kewenangan delegasi apabila terjadi pelimpahan tugas sehingga tanggung jawab beralih kepada penerima delegasi; serta kewenangan mandat ketika tidak ada pemberian atau pelimpahan kewenangan baru, dan penerima mandat bertindak atas nama pemberi mandat sementara kewenangan tetap melekat pada pihak yang memberi mandat.⁹

Keabsahan tindakan pemerintah meliputi keabsahan dalam wewenang, prosedur, dan substansi yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan dan didalamnya ditentukan tujuan pemberian wewenang, prosedur dalam mencapai tujuan serta terkait substansinya.¹⁰ Pemerintah memiliki legitimasi secara politik maupun hukum untuk menjalankan berbagai tindakan hukum (*rechtshandelingen*), dan dari kewenangan tersebut lahir prinsip pertanggungjawaban pemerintah.¹¹ Kewenangan pemerintah dalam penataan Pegawai non ASN berasal dari UU ASN yang merupakan produk dari aspirasi rakyat. Oleh karena itu, pertanggungjawaban publik atas kewenangan tersebut mencakup tanggung jawab yuridis dan politis, yang diawasi melalui mekanisme peradilan serta melalui fungsi pengawasan politik oleh lembaga perwakilan rakyat.¹²

Fungsi dan kewenangan pemerintahan selalu berkaitan dengan pelayanan terhadap masyarakat yang terus berkembang, begitu pula dengan perkembangan penataan Pegawai Non ASN sehingga di dalam tindakan hukum pemerintahan itu selalu tersirat (*beordelingsruimte*) ruang atau kebebasan penerapan kebijaksanaan, sebagai bentuk relaksasi peraturan tertulis.¹³ Kerangka keabsahan tindakan pemerintah tersebut menunjukkan bahwa setiap kebijakan kepegawaian, termasuk manajemen ASN, harus diarahkan pada pencapaian tujuan hukum.

⁶ Mustafa. (2024). *Metodologi Penelitian Hukum "Aplikasi Teknologi dan Pendekatan Multidisiplin"*. Purbalingga: Eureka Media Aksara, p. 176.

⁷ Ronny Hanitijo Soemitro. (1990). *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, p. 9.

⁸ Ridwan. (2003). "Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara." *Ius Quia Iustum Law Journal*, 10(22), pp. 27-38, doi:[10.20885/iustum.vol10.iss22.art3](https://doi.org/10.20885/iustum.vol10.iss22.art3).

⁹ Titik Triwulan Tutik. (2010). *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya, p. 195-196.

¹⁰ *Ibid*, p. 196.

¹¹ Ridwan. (2003). "Pertanggungjawaban Publik Pemerintah", pp. 27-38.

¹² *Ibid*.

¹³ *Ibid*.

Manajemen ASN menjadi salah satu prioritas utama dalam agenda pembangunan nasional untuk periode 2020–2024 sebagaimana tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahap keempat. Kebijakan ini diarahkan untuk meningkatkan kualitas aparatur negara agar mampu berkompetisi di tingkat global melalui penguatan kinerja, baik di sektor publik maupun non-publik. Secara khusus, dalam konteks aparatur, pemerintah memusatkan perhatian pada tiga aspek utama: peningkatan akuntabilitas kinerja dan pelaksanaan reformasi birokrasi, pengembangan inovasi dan mutu pelayanan publik, serta penerapan sistem manajemen ASN yang berpedoman pada prinsip meritokrasi.¹⁴

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menjadi pijakan hukum pertama bagi implementasi sistem merit dalam manajemen ASN. Namun, permasalahan yang dihadapi mencakup rendahnya mutu pelayanan publik, sistem remunerasi yang belum memadai, serta praktek birokrasi yang berbelit, diskriminatif, dan rawan korupsi.¹⁵ Oleh karena itu, dibutuhkan pembenahan manajemen ASN secara menyeluruh, mencakup perencanaan yang terintegrasi, keterlibatan pimpinan dalam strategi organisasi, serta penetapan kebijakan kepegawaian yang selaras dengan prinsip merit. Langkah ini penting untuk mewujudkan birokrasi profesional, berintegritas, netral, serta berorientasi pada pelayanan publik berkualitas.

3.2 Arah Kebijakan Penataan Pegawai Non ASN Setelah Terbitnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara

Penataan pegawai non ASN merupakan bagian penting dari agenda transformasi manajemen ASN sebagaimana diatur dalam UU ASN. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menjamin bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, serta kepastian hukum yang adil. Untuk mewujudkan kepastian hukum bagi pegawai non ASN yang juga dilindungi oleh konstitusi, pemerintah perlu menetapkan kebijakan yang mengatur penataan serta penyelesaian permasalahan pegawai non-ASN sesuai mandat UU ASN. Penataan tersebut dalam penjelasan UU ASN mencakup proses verifikasi, validasi, dan pengangkatan oleh instansi yang memiliki kewenangan.

Kebijakan dalam percepatan penataan pegawai non ASN, diantaranya Pemerintah melalui Kementerian PANRB menerbitkan regulasi baru terkait penataan pegawai non ASN dengan sejumlah penyesuaian. Kebijakan ini membatasi kesempatan melamar hanya sekali dalam setahun, memberi peluang bagi pegawai non ASN yang tercatat di database BKN untuk diangkat sebagai PPPK paruh waktu, serta membatasi pelamaran pada formasi tertentu sesuai kebutuhan instansi. Instansi pemerintah tetap diberi ruang untuk menyesuaikan kebutuhan jabatan ketika mengajukan penetapan Nomor Induk PPPK, selama memenuhi persyaratan yang berlaku.¹⁶ Banyak pegawai non ASN berharap dapat menjadi PPPK 2025, namun tidak semua pegawai non ASN dapat diangkat.¹⁷ Penataan pegawai non ASN dilaksanakan melalui 4 (empat) prinsip, yakni mencegah terjadinya pemutusan hubungan kerja massal, menjaga agar pendapatan pegawai non ASN tidak berkurang, menghindari lonjakan beban anggaran, serta memastikan kesesuaian dengan regulasi yang berlaku.¹⁸ Penataan ini hanya diberlakukan pada pegawai non ASN yang telah terdaftar dalam basis data BKN sebagaimana telah disepakati bersama antara pemerintah dengan DPR.¹⁹

¹⁴ Anggita Chariah, et.al. (2020). "Implementasi Sistem Merit Pada Aparatur Sipil Negara di Indonesia". *Jurnal Borneo Administrator*. 16(3). Halaman 386, doi: [10.24258/jba.v16i3.704](https://doi.org/10.24258/jba.v16i3.704)

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Portal Informasi Indonesia. *Penataan Pegawai Non ASN...*, [Diakses: 7 September 2025].

¹⁷ Aisyah S. *Tidak Semua Honorer Jadi PPPK 2025: Resmi Dari Menpan RB*. Tersedia pada: <https://www.asninstitute.id/honorer-jadi-pppk/>. [Diakses: 7 September 2025].

¹⁸ Portal Informasi Indonesia. *Penataan Pegawai Non ...*, [Diakses: 7 September 2025].

¹⁹ *Ibid*

3.3 Analisis Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Kebijakan Penataan Pegawai Non ASN Dikaitkan dengan Sistem Merit dalam Pengelolaan Manajemen ASN

a. Analisis Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Kebijakan Penataan Pegawai Non ASN

Ketidakjelasan landasan hukum pegawai Non ASN menyebabkan ketidakpastian hukum dalam hubungan kerja antara pegawai non ASN dengan instansi pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari berbagai praktik pengelolaan pegawai non ASN yang berbeda-beda antar instansi pemerintah, mulai dari proses rekrutmen, penempatan, evaluasi kinerja, hingga pemberhentian. Terjadi kesenjangan dalam penghasilan, tunjangan, pengelolaan kepegawaian, dan perlindungan hukum terhadap pegawai non ASN yang dapat memicu konflik ketenagakerjaan. Sehingga, penataan pegawai merupakan jalan keluar dalam menyelesaikan permasalahan status pegawai non ASN.

Pengadaan PPPK masih menghadapi berbagai permasalahan yang mempengaruhi transparansi, efektivitas dan keadilan dalam proses seleksi, antara lain setiap tahun ada penambahan honorer baru, termasuk mereka yang sebelumnya belum terdata; keberadaan pegawai non ASN yang telah bekerja lebih dari 10 tahun, namun tidak lulus seleksi PPPK; keterbatasan formasi dan tidak merata; sistem seleksi yang kurang adaptif; kendala teknis dalam pendaftaran dan seleksi; ketidakjelasan status dan kesejahteraan; serta ketidakpastian perpanjangan kontrak. Ketidaksesuaian data antara Badan Kepegawaian Negara (BKN) dengan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) berdampak pada administrasi kepegawaian dan lain-lain. Permasalahan yang terjadi tersebut membutuhkan perbaikan dan evaluasi.²⁰ Berbagai problematika dalam penataan pegawai non ASN memberikan pertanyaan yang besar terhadap keseriusan pemerintah dalam melakukan penataan pegawai non ASN.

Permasalahan berikutnya berkaitan dengan dinamika kebijakan pemerintah yang kerap berubah seiring pergantian pejabat. Kondisi ini menjadi salah satu penyebab tertundanya proses penataan pegawai non ASN sehingga tidak dapat diselesaikan dalam batas waktu yang telah ditetapkan. Sebagai contoh, Pasal 99 ayat (2) Manajemen PPPK mengatur bahwa dalam jangka waktu lima tahun Pegawai Non PNS dapat diangkat menjadi PPPK apabila memenuhi seluruh persyaratan. Secara logis, ketentuan tersebut menetapkan batas waktu hingga 28 November 2023 bagi seluruh instansi pemerintah untuk menyesuaikan struktur kepegawaiannya sehingga hanya terdiri dari PNS dan PPPK sesuai amanat UU ASN. Untuk mendukung proses tersebut, KemenPANRB menerbitkan Surat Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 mengenai Status Kepegawaian di Instansi Pusat dan Daerah, yang berfungsi sebagai pedoman pemetaan pegawai non ASN sekaligus memberikan kesempatan bagi mereka yang memenuhi syarat untuk mengikuti seleksi PPPK. Konsekuensinya, bentuk kepegawaian pemerintah dibatasi hanya pada PNS dan PPPK, tanpa membuka rekrutmen baru untuk pegawai non ASN. Sementara itu, pegawai non ASN yang menjalankan fungsi seperti pengemudi, petugas kebersihan, dan keamanan dialihkan menjadi tenaga alih daya (*outsourcing*) dan tidak lagi dikategorikan sebagai tenaga honorer di instansi. Pemerintah juga menyusun langkah strategis untuk menyelesaikan status pegawai non ASN yang tidak lulus seleksi CASN serta menetapkan sanksi bagi pejabat pembina kepegawaian yang tetap melakukan pengangkatan pegawai non ASN. Namun, pada tahun 2022 terjadi pergantian pimpinan di KemenPANRB yang kemudian berdampak pada perubahan kebijakan penataan pegawai non ASN, sehingga implementasi ketentuan tersebut tidak berjalan secara optimal.

Pada 30 September 2022, pemerintah melalui BKN melakukan pendataan ulang pegawai non ASN dan terdapat 2.113.158 pegawai non ASN orang yang tersebar di 66 instansi pusat dan 522 instansi daerah.²¹ Terbitnya PP PPPK serta Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 sejatinya

²⁰ Yuli Mega Anggaraeni, Ahmad Ahsin Thohari. (2025). "Analisis Kebijakan Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu: Suatu Tinjauan Yuridis dan Implementatif". *Quantum Juris: Jurnal Hukum Modern*, 7 (3), 445-456, <https://journalversa.com/s/index.php/jhm/article/view/1426/1811>.

²¹ Rafika Setyawati, et.al. (2024). "Strategi Implementasi Kebijakan Penataan Pegawai Non ASN di Kabupaten Bengkalis". *J-CEKI: Jurnal Cendekial Ilmiah*, 3 (5), 3543-3554., doi: <https://doi.org/10.56799/jceki.v3i5.4724>.

telah mencabut kewenangan instansi untuk mengangkat pegawai non ASN, namun praktik masih terdapat pengangkatan pegawai non ASN, sehingga jumlahnya terus bertambah. Pada 2018 jumlah non ASN tercatat sekitar 400 ribu orang, tetapi pada 2022 hasil verifikasi ulang BKN menunjukkan peningkatan signifikan hingga mencapai 2,4 juta orang.²²

Dalam penataan pegawai non ASN, pertanggungjawaban pemerintah memiliki dimensi yang kompleks. Di satu sisi, pemerintah bertanggung jawab untuk menciptakan sistem kepegawaian yang profesional dan berbasis merit dalam mendukung reformasi birokrasi. Di sisi lain, pemerintah mempunyai tanggung jawab dalam memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi pegawai non ASN yang sudah mengabdikan kepada negara. Dalam kenyataannya, pemerintah tidak bisa menyelesaikan penataan pegawai non ASN sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan oleh UU ASN. Penataan pegawai non ASN menghadapi beberapa permasalahan:²³

- 1) Penataan pegawai non ASN melibatkan berbagai aspek, seperti regulasi, anggaran, dan keadilan bagi pegawai non ASN. Banyak pemerintah daerah menghadapi kendala fiskal yang menghambat proses pengangkatan, sehingga banyak pegawai non ASN yang belum mendapatkan kesempatan menjadi PPPK.
- 2) Penambahan data pegawai non ASN mengakibatkan perubahan dalam perencanaan formasi dan rekrutmen sehingga menimbulkan tantangan dalam menentukan skala prioritas, terutama bagi pegawai non ASN yang telah lama mengabdikan.
- 3) Penataan Pegawai Non ASN diamanatkan selesai pada Desember 2024, namun terdapat banyak pegawai non ASN yang belum diangkat akibat keterbatasan kuota dan anggaran.
- 4) Pemerintah Daerah tidak dapat membayar gaji PPPK sesuai standar yang ditetapkan pemerintah pusat karena keterbatasan anggaran.

Pemerintah memikul tanggung jawab untuk menyelesaikan persoalan penataan Pegawai Non ASN karena hal tersebut merupakan kewenangan atributif yang telah ditetapkan oleh UU ASN. Salah satu kebijakan terbaru yang ditempuh pemerintah adalah penerbitan Keputusan Menteri PANRB Nomor 16 Tahun 2025 mengenai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Paruh Waktu (PPPK Paruh Waktu), yang mengatur bahwa pemberian gaji disesuaikan dengan kapasitas anggaran masing-masing instansi. Secara substansi, kebijakan ini dimaksudkan sebagai mekanisme untuk memberikan status ASN bagi pegawai non ASN yang tidak memperoleh alokasi formasi untuk jabatan penuh waktu. Melalui skema tersebut, pegawai non ASN dapat secara bertahap dialihkan statusnya menjadi ASN. Adapun pengadaan PPPK Paruh Waktu ditujukan bagi pegawai non ASN yang tercatat dalam *database* BKN dan telah mengikuti seleksi CASN tahun anggaran 2024, namun dinyatakan tidak lulus atau tidak dapat diangkat karena keterbatasan formasi yang tersedia.

PPPK paruh waktu merupakan instrumen alternatif dalam menjawab berbagai persoalan birokrasi kontemporer. Tantangan tersebut antara lain tingginya beban anggaran akibat keberadaan pegawai tetap, kebutuhan akan tenaga profesional dengan keahlian khusus untuk jangka waktu terbatas, serta dorongan agar aparatur sipil dapat menyerap kompetensi dari sektor non-pemerintah.²⁴ PPPK paruh waktu didefinisikan sebagai aparatur sipil yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja dengan pemberian upah sesuai kemampuan fiskal masing-masing instansi. Status hukum pegawai paruh waktu ini ditegaskan melalui penetapan sebagai pegawai pada instansi pemerintah dan pemberian nomor induk PPPK yang diperlakukan sebagai identitas resmi ASN. Pengaturan ini hadir sebagai akibat tidak terselesaikannya amanat Pasal 66 UU ASN.

²² *Ibid.*

²³ Hanafi. (2025). *DPR RI Desak Pengangkatan Tenaga Honorer Lama Menjadi PPPK Tanpa Tes, Kriteria Ini Disebut Faktor Utama Diangkat*. Tersedia pada: <<https://www.ayobandung.com/umum/7914623966/dpr-ri-desak-pengangkatan-tenaga-honorer-lama-menjadi-pppk-tanpa-tes-kriteria-ini-disebut-faktor-utama-diangkat>>. [Diakses: 8 September 2024].

²⁴ Yuli Mega Anggaraeni, Ahmad Ahsin Thohari. (2025). "Analisis Kebijakan Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu: Suatu Tinjauan Yuridis dan Implementatif", p. 445-456.

Meskipun secara normatif dirancang untuk mendukung penataan kepegawaian dan peningkatan kualitas pelayanan publik, implementasi PPPK paruh waktu justru menimbulkan sejumlah persoalan baru akibat belum adanya pengaturan yang jelas dalam kerangka hukum ASN. Kebijakan baru ini menimbulkan kebingungan di dalam masyarakat karena nomenklatur baru PPPK paruh waktu ini tidak dikenal sebelumnya. Keputusan Menteri PANRB mengeluarkan ketentuan PPPK dirasa hanya solusi sementara, bukan solusi yang menuntaskan permasalahan penataan pegawai non ASN. Ketentuan mengenai PPPK Paruh Waktu belum diatur secara eksplisit dalam UU ASN. Belum adanya regulasi yang komprehensif menimbulkan berbagai tantangan implementasi sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.²⁵ Dari sisi perlindungan hukum, kontrak kerja yang hanya berlaku satu tahun tanpa kejelasan mekanisme karier atau pengangkatan tetap membuat PPPK Paruh Waktu tidak memiliki jaminan keamanan kerja jangka panjang. Ketidakpastian hukum terkait pemutusan kontrak, perpanjangan, maupun hak-hak lainnya menimbulkan risiko diskriminasi dan eksploitasi. Selain itu, ketidaksiapan administrasi pemerintah daerah dan keterbatasan anggaran juga menjadi hambatan serius, di mana banyak instansi belum memahami konsep PPPK paruh waktu dan tidak mengusulkan formasi akibat keterbatasan fiskal. Secara keseluruhan, pengaturan PPPK Paruh Waktu harus diarahkan untuk menjamin kepastian hukum, keadilan, dan keberlanjutan tata kelola ASN sesuai komitmen reformasi birokrasi nasional.²⁶

Salah satu penyebab tidak terselesaikannya penataan pegawai non ASN berdasarkan informasi dari KemenPANRB, yaitu terkait kebijakan penyesuaian jadwal yang bertujuan menyeragamkan Terhitung Mulai Tanggal (TMT) pengangkatan ASN di seluruh instansi. Harmonisasi ini penting agar rekrutmen tidak lagi bersifat sektoral, melainkan selaras secara nasional untuk mendukung pencapaian program prioritas pembangunan. Prinsip yang hendak dicapai adalah rekrutmen yang transparan, akuntabel, dan adaptif, sehingga melahirkan ASN profesional, berintegritas, dan mampu menjawab tuntutan organisasi pemerintahan yang dituntut semakin lincah serta kolaboratif.²⁷ Secara khusus, agenda penataan pegawai non ASN diposisikan untuk menyelesaikan permasalahan yang telah berlangsung sejak 2005. Proses penataan dibatasi pada pegawai non ASN yang tercatat dalam basis data Badan Kepegawaian Negara (BKN), sebagaimana telah disepakati bersama antara pemerintah dan DPR.²⁸

Pegawai non ASN memperoleh perlindungan kepentingan hukumnya melalui UU ASN. Dalam perspektif hukum administrasi negara, perlindungan hukum mencerminkan berfungsinya hukum untuk mencapai tujuan pokoknya, yaitu memberikan keadilan, kemanfaatan, serta kepastian hukum. Oleh karena itu, asas-asas umum pemerintahan yang baik memegang peranan penting dalam menjaga keseimbangan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat.²⁹

Tindakan pemerintah dalam penataan pegawai non ASN merupakan tindakan hukum publik yang dituangkan dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan, dimana menciptakan hubungan hukum ekstern antara pemerintah dengan pegawai non ASN yang bersifat khusus karena yang menjadi fokus dalam penataan pegawai non ASN adalah mereka yang terdaftar dalam *database* BKN. Pertanggungjawaban atas kebijakan penataan pegawai non ASN merupakan tanggung jawab kementerian PAN RB, BKN, dan instansi pemerintah yang melaksanakan kebijakan tersebut dari pusat dan daerah. Ketidakmampuan pemerintah dalam menyelesaikan penataan pegawai non ASN merupakan tanggung jawab administrasi negara secara kelembagaan. Diperlukan pengawasan dan evaluasi dari Dewan Perwakilan Rakyat untuk memastikan bahwa penataan pegawai non ASN

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Humas Menpanrb. *Transformasi Rekrutmen dan Penataan Pegawai Non ASN Bagian Agenda Transformasi ASN*. Tersedia pada: <<https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/transformasi-rekrutmen-dan-penataan-pegawai-non-asn-bagian-agenda-transformasi-asn>>. [Diakses: 11 September 2025].

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Raden Yanuar Rasyid Hidayat. (-). *Perlindungan Hukum Bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Berdasarkan PP No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK Berkepastian Hukum*. Universitas Pasundan, p. 11.

berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menjamin kepastian dan keadilan bagi pegawai non ASN.

b. Analisis Sistem Merit dan Penataan Pegawai Non ASN

Tuntutan pelaksanaan sistem merit dalam pemerintahan dilatarbelakangi:³⁰

- 1) Praktik Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN). Diharapkan suatu organisasi mendapatkan pemimpin yang lebih baik melalui penerapan sistem merit;
- 2) Latar belakang politik. Tidak dibenarkan merekrut atau penempatan pegawai pemerintah berdasarkan balas jasa yang dapat mempengaruhi efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Sistem merit dapat menjaga profesionalitas dan netralitas dalam pemerintahan
- 3) Stigma Inefisiensi pada sistem administrasi negara lama. Sistem merit dipandang mampu mengatasi kelemahan tersebut, khususnya praktik korupsi dan nepotisme yang berkembang dalam birokrasi tradisional. Melalui mekanisme rekrutmen yang lebih modern, sistem merit memungkinkan lahirnya pemimpin yang bekerja secara lebih efektif, berorientasi pada kinerja dan prestasi, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik dengan biaya yang lebih efisien.
- 4) Pertimbangan Profesionalisme. Sistem merit mengharuskan rekrutmen pegawai dengan kemampuan dan kompetensi unggul dari pada mempertimbangan senioritas dan usia. Profesionalisme birokrasi menjadi ciri utama dari sistem merit yang didasarkan pada rasionalitas, bukan pada kepatuhan membuta terhadap setiap kebijakan pemerintah.
- 5) Menciptakan persaingan yang kompetitif untuk mendapatkan pegawai yang memenuhi kualifikasi, kompetensi, dan prestasi.

Perubahan pola kerja birokrasi kini bergerak menuju sistem berbasis digital, dengan struktur organisasi yang sebelumnya kaku dan hierarkis bertransformasi menjadi lebih koordinatif serta kolaboratif.³¹ Tata kelola pemerintah yang baik dapat dinilai dari aparatur negara yang mempunyai nilai profesionalisme, integritas, netralitas dari campur tangan politik, kemampuan dalam menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat, serta berperan dalam menjaga integritas sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³² Pentingnya penerapan prinsip meritokrasi, penegakan etika, dan investasi dalam inisiatif pengembangan kapasitas pegawai negeri sipil merupakan pendorong utama transformasi birokrasi pemerintah.³³ Pendekatan berbasis kompetensi untuk manajemen pegawai negeri sipil menekankan perlunya penyelarasan proses rekrutmen, manajemen kinerja, dan pengembangan karier dengan penilaian dan pengembangan kompetensi individu.³⁴

Manajemen sumber daya manusia aparatur sipil negara dimulai melalui penyusunan formasi dan penetapan kebutuhan pegawai yang dilanjutkan dengan proses pengadaan, penentuan pangkat, serta penempatan jabatan. Penetapan formasi didasarkan pada Analisis Jabatan (Anjab) dan Analisis Beban Kerja (ABK) yang memuat deskripsi tugas dan uraian pekerjaan. Proses ini dilakukan melalui pembentukan tim pelaksana yang bertugas menyiapkan, mengumpulkan, dan mengolah data jabatan, kemudian dilanjutkan dengan verifikasi, penyusunan uraian serta spesifikasi jabatan. Tahap

³⁰ Adi Suryanto, Mariam Darto. (2020). "Penerapan Kebijakan Sistem Merit: Praktik Terbaik di Lembaga Administrasi Negara. 16(3). *Jurnal Borneo Administrator*, 16(3), 401-422, doi: [10.24258/jba.v16i3.744](https://doi.org/10.24258/jba.v16i3.744).

³¹ Rahmi Erwin, et.al. (2024). "Transformasi Manajemen ASN Pasca Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara", *Ensiklopedia of Journal*, 6 (3), 200-2004, [<https://jurnal.ensiklopediaku.org/ojs-2.4.8-3/index.php/ensiklopedia/article/view/2453/2448>].

³² Rd Muhammad Billy Almalik, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani. (2024). "Ambiguity Status of Government Employees with employment Agreements (PPPK) as Civil Servant". *Proceedings of The Internasional Conference on Cultural Policy and Sustainable Development (ICPSD) 2024*, p. 534.

³³ *Ibid.*, p. 535.

³⁴ *Ibid.*

akhir berupa validasi untuk menentukan jumlah pegawai yang ideal, termasuk identifikasi atas kekurangan maupun kelebihan pegawai dalam suatu instansi.³⁵

Namun dalam praktiknya, penerapan prinsip meritokrasi dalam birokrasi juga menghadapi tantangan ketika dihadapkan pada penataan pegawai non ASN. Seleksi pegawai non ASN untuk menjadi PPPK menggunakan pendekatan yang berbeda dengan rekrutmen ASN pada umumnya. Idealnya, setiap instansi pemerintah menetapkan kebutuhan organisasi melalui analisis jabatan dan beban kerja sebelum menentukan formasi pegawai. Akan tetapi, dalam praktiknya, penetapan formasi PPPK untuk pegawai non ASN lebih menyesuaikan pada ketersediaan pegawai yang ada dibandingkan pada kebutuhan riil organisasi. Rekrutmen awal pegawai non ASN tidak melalui seleksi yang terstandarisasi, sehingga kompetensi yang dimiliki tidak merata dan tidak terukur. Seleksi PPPK bagi formasi pegawai non ASN dipisah dengan pelamar umum dan terkesan “hanya formalitas”, sehingga perlu dikaji kesesuaian rekrutmen PPPK dari formasi pegawai non ASN dengan pelaksanaan sistem merit dalam manajemen ASN.

Seleksi PPPK Tahun 2024 menggunakan dasar hukum Keputusan Menteri PANRB Nomor 347 Tahun 2024 tentang Mekanisme Seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Tahun Anggaran 2024, yang menetapkan bahwa kelulusan tidak lagi ditentukan oleh *passing grade*, melainkan peringkat tertinggi berdasarkan nilai kumulatif.³⁶ Penilaian seleksi mencakup tiga jenis kompetensi, yaitu teknis, manajerial, dan sosiokultural, ditambah wawancara dengan elemen integritas dan moralitas. Kelulusan diberikan kepada pelamar dengan nilai kumulatif tertinggi, dan pelamar dari status tertentu, seperti eks THK II dan tenaga non ASN aktif diberi perhatian khusus sesuai prioritas dalam ketentuan.

Sebelum adanya formasi PPPK untuk Pegawai non ASN, seleksi PPPK bersifat terbuka untuk umum. Pada satu sisi, hal ini merugikan bagi Pegawai non ASN karena persaingan yang terbuka lebar dapat mengurangi kesempatan untuk menjadi PPPK. Pelaksanaan seleksi PPPK untuk pegawai non ASN merupakan bentuk kebijakan penataan pegawai non ASN berdasarkan ketentuan Pasal 66 UU ASN. Namun disisi lain membatasi peluang bagi masyarakat umum yang mengikuti seleksi melalui jalur reguler, mengingat pegawai non ASN di Indonesia menjadi prioritas untuk diangkat pada tahun 2024. Keadilan bagi masyarakat untuk mendapatkan pekerjaan tercederai karena tidak memiliki kesempatan yang sama dalam mendapatkan pekerjaan. Modifikasi dalam seleksi PPPK pegawai non ASN mengedepankan fleksibilitas sistem merit untuk mengakomodasi konteks sosial politik tertentu. Implementasi sistem merit dalam penataan pegawai non ASN menghadapi dilema, dimana penerapan standar merit yang ketat dapat mengakibatkan banyak pegawai non ASN tidak lolos seleksi, sementara standar yang terlalu longgar dapat merusak integritas sistem merit.

Pasal 66 UU ASN pernah dilakukan uji materiil ke Mahkamah konstitusi. Pengujian Pasal 66 UU ASN dalam putusan Nomor 119/PUU-XXII/2024 menyebutkan bahwa Pasal 66 UU ASN bersifat *einmalig* (sekali selesai) yang bertujuan menuntaskan penataan pegawai non-ASN paling lambat Desember 2024 dengan tetap membuka kesempatan bagi pegawai non ASN untuk menjadi PPPK sepanjang memenuhi syarat yang ditentukan, termasuk terdaftar dalam *database* resmi BKN. Mahkamah Konstitusi juga menekankan pentingnya perlindungan hak-hak pegawai non ASN agar proses seleksi berjalan adil, transparan, dan akuntabel, serta menegaskan bahwa ketentuan Pasal 66 UU ASN memberikan kepastian hukum dan tidak diskriminatif.

Dengan demikian, isu terkait fleksibilitas sistem merit dalam penataan pegawai non ASN tidak semata-mata berkaitan dengan aspek teknis seleksi, tetapi juga berhubungan erat dengan kewajiban pemerintah dalam memastikan tercapainya keadilan distributif bagi seluruh pegawai non ASN. Dari

³⁵ Ahmad Faiz, et.al. (2020). “Sistem Merit pada Sektor Pemerintahan: Proses Pengisian dan Penempatan Jabatan Pelaksana di Badan Kepegawaian Daerah Jawa Tengah”. *Perspektif*, 9 (2), 406-416, doi: [10.31289/perspektif.v9i2.3878](https://doi.org/10.31289/perspektif.v9i2.3878).

³⁶ Widhia Arum Wibawana. (2024). “Sistem Penghitungan Nilai dan Kelulusan Seleksi PPPK 2024”. Tersedia pada: <https://news.detik.com/berita/d-7681479/sistem-penghitungan-nilai-dan-kelulusan-seleksi-pppk-2024>. [Diakses: 3 September 2025].

kebijakan penataan tersebut tampak bahwa tujuan hukum yang ingin diwujudkan adalah terciptanya kepastian status kepegawaian bagi pegawai non ASN. Pemerintah juga memikul tanggung jawab moral untuk menyelesaikan persoalan ini secara komprehensif agar tidak menimbulkan permasalahan baru di masa mendatang. Keberadaan skema PPPK paruh waktu diharapkan dapat menjadi jalan keluar bagi pegawai non ASN yang belum berhasil diangkat menjadi PPPK penuh waktu. Dengan demikian, apabila pembukaan formasi PPPK kembali dibuka untuk pelamar umum, masyarakat dapat mengikuti seleksi secara terbuka. Setiap warga negara memiliki hak setara untuk menjadi ASN berdasarkan kompetensi, sehingga melalui kebijakan ini pemerintah dapat menjamin prinsip kesempatan yang sama (*equal opportunity*) sebagai landasan fundamental dalam penerapan sistem merit ke depan.

Penataan pegawai non ASN memiliki implikasi strategis terhadap reformasi birokrasi secara keseluruhan. Penataan yang berhasil akan memperkuat legitimasi sistem merit dan mendorong profesionalisme birokrasi. Sebaliknya, kegagalan dapat merusak kepercayaan terhadap komitmen pemerintah dalam reformasi birokrasi. Tantangan selanjutnya adalah penyamarataan kompetensi dari pegawai non ASN untuk mendukung reformasi birokrasi. Pegawai yang diangkat melalui proses seleksi yang kompetitif diharapkan memiliki kompetensi yang lebih baik dalam menjalankan tugas. Hal ini sejalan dengan tujuan reformasi birokrasi, yaitu untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Sistem merit dipandang sebagai instrumen penting dalam mempercepat agenda reformasi birokrasi. Setidaknya terdapat lima keuntungan utama dari penerapan sistem ini. Pertama, sistem merit mendorong ASN untuk terus meningkatkan kompetensi guna menunjang perkembangan jenjang karier. Penentuan jabatan yang berbasis pada kompetensi, rekam jejak, dan daya saing membuat aparatur termotivasi untuk memperluas kapasitas diri serta mempertahankan kinerja yang baik. Kedua, proses rekrutmen yang dilaksanakan secara terbuka, transparan, dan inklusif dapat meningkatkan mobilitas ASN, baik antar jenjang pemerintahan maupun lintas sektor. Ketiga, penerapan sistem merit berperan dalam mengurangi potensi politisasi maupun komersialisasi jabatan birokrasi. Keempat, penggunaan prinsip meritokrasi dapat menghindarkan terjadinya ketidaksesuaian antara kemampuan ASN dengan jabatan yang dipercayakan kepadanya. Kelima, sistem merit memperkuat akuntabilitas publik dalam proses pengisian dan promosi jabatan, sehingga masyarakat memperoleh layanan dari aparatur yang memiliki kompetensi terbaik dan layak menempati posisi tersebut.³⁷

Manajemen pegawai yang adaptif dan fleksibel melalui pemanfaatan *talent pool* serta *open source talent* dipandang sebagai salah satu faktor kunci yang akan mengubah pola kerja birokrasi di masa depan.³⁸ Secara konseptual, reformasi birokrasi diawali dengan upaya meredefinisi visi, misi, dan strategi, disertai kajian restrukturisasi melalui pemisahan, penggabungan, serta penajaman fungsi, termasuk analisis beban kerja pada tiap unit organisasi. SDM aparatur sebagai penggerak dan penyelenggara tugas pemerintahan memegang peran sentral dalam sistem pemerintahan.³⁹

³⁷ Adi Suryanto, Mariam Darto. (2020). "Penerapan Kebijakan Sistem Merit: Praktik Terbaik di Lembaga Administrasi Negara. 16(3). *Jurnal Borneo Administrator*, Halaman 401-422, doi:[10.24258/jba.v16i3.744](https://doi.org/10.24258/jba.v16i3.744).

³⁸ Dodi Faedlulloh, et.al. (2020). "Birokrasi dan Revolusi Industri 4.0: Mencegah Smart ASN Menjadi Mitos dalam Agenda Reformasi Birokrasi Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator*, 16(3), 313-336, doi: <https://doi.org/10.24258/jba.v16i3.736>.

³⁹ Aldenila Berlianti Akny. (2014). "Mewujudkan Good Governance melalui Reformasi Birokrasi di bidang SDM Aparatur Untuk Peningkatan kesejahteraan Pegawai, *Jejaring Administrasi Publik*, 6 (1), 416-427, [<https://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-admpf947b2269efull.pdf>].

Gambar 1. Tren Perubahan Birokrasi Masa Depan

Tren Perubahan yang Akan Mentransformasi Cara Kerja Birokrasi Masa Depan		
No.	Trend Pemerintahan Masa Depan	Perubahan
1	<i>Government as an enabler instead of a solution provider</i>	Peran dan kontribusi aktor nonpemerintah akan semakin besar dalam memecahkan suatu persoalan
2	<i>Made-for-me service delivery</i>	Pelayanan publik oleh pemerintah akan semakin <i>personalized</i> yang mudah diakses dari mana saja dan kapan saja
3	<i>Distributed governance</i>	Proses <i>co-creation</i> antara pemerintah dan masyarakat akan semakin banyak dilakukan dalam melahirkan berbagai inovasi
4	<i>Data-smart government</i>	<i>Evidence-based policy</i> dengan memanfaatkan <i>Big Data</i> untuk memecahkan persoalan-persoalan masyarakat
5	<i>Alternative forms of government funding</i>	Terdapat <i>public-private partnership</i> dan <i>digital payment</i>
6	<i>Just-in-time civil service</i>	Manajemen pegawai yang dinamis dan fleksibel, penggunaan <i>Talent pool</i> dan <i>open source talent</i>
7	<i>A new basis for national prosperity</i>	Indikator nonekonomi sebagai ukuran kesejahteraan (lingkungan, kesehatan, kebebasan, keamanan, dsb)

Sumber: [Deloitte Consulting \(2015:7-8\)](#)

Pondasi utama reformasi birokrasi harus dimulai dari pembenahan manajemen SDM aparatur. Reformasi pengelolaan SDM aparatur merupakan kebutuhan guna mewujudkan aparatur yang profesional, berkinerja unggul, dan sejahtera dalam menopang tata kelola birokrasi yang efektif. Pengelolaan SDM yang optimal mampu menyeimbangkan kebutuhan aparatur dengan tuntutan organisasi, sehingga tercapai peningkatan kinerja dan eksistensi kelembagaan.⁴⁰ Dalam konteks ini, penataan pegawai non-ASN berbasis sistem merit merupakan bagian integral dari implementasi reformasi birokrasi untuk mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan sekaligus memberikan kepastian hukum atas status kepegawaian pegawai non ASN.

Gambar 2. Pilar Pendukung Reformasi



Sumber: KemenPANRB

4. Kesimpulan

Pertanggungjawaban pemerintah dalam kebijakan penataan pegawai non ASN memiliki dimensi yang kompleks. Di satu sisi, pemerintah bertanggung jawab untuk menciptakan sistem kepegawaian yang profesional dan berbasis merit dalam mendukung reformasi birokrasi. Di sisi lain, pemerintah mempunyai tanggung jawab dalam memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap status kepegawaian pegawai non ASN. Kewenangan penataan pegawai non ASN merupakan kewenangan atributif berdasarkan ketentuan UU ASN. Sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah, skema PPPK paruh waktu dijadikan instrumen solutif sebagai akibat tidak terselesaikannya amanat Pasal 66 UU ASN, namun implementasi PPPK paruh waktu

⁴⁰ Edy Topo Ashari. (2010). "Reformasi pengelolaan SDM Aparatur, Prasyarat Tata Kelola Birokrasi yang Baik". *Jurnal Administrator Borneo*, 6 (2), 1-17, doi: <https://doi.org/10.24258/jba.v6i2.60>.

justru menimbulkan sejumlah persoalan baru akibat belum adanya pengaturan yang jelas dalam kerangka hukum ASN.

Tindakan pemerintah dalam penataan pegawai non ASN merupakan tindakan hukum publik yang dituangkan dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan, dimana menciptakan hubungan hukum ekstern antara pemerintah dengan pegawai non ASN. Pertanggungjawaban atas kebijakan penataan pegawai non ASN merupakan tanggung jawab kemenPANRB, BKN, dan instansi pemerintah yang melaksanakan kebijakan tersebut dari pusat dan daerah. Ketidakmampuan pemerintah dalam menyelesaikan penataan pegawai non ASN merupakan tanggung jawab administrasi negara secara kelembagaan.

Penerapan prinsip meritokrasi dalam birokrasi juga menghadapi tantangan ketika dihadapkan pada penataan pegawai non ASN. Seleksi pegawai non ASN untuk menjadi PPPK menggunakan pendekatan yang berbeda dengan rekrutmen ASN pada umumnya. Modifikasi ini mengedepankan fleksibilitas sistem merit untuk mengakomodasi konteks sosial politik tertentu dan berkaitan erat dengan pertanggungjawaban pemerintah dalam menjamin kepastian hukum bagi pegawai non ASN, sehingga penataan pegawai non ASN tuntas dan tidak menyisakan permasalahan di kemudian hari. Diperlukan payung hukum untuk memberikan dasar hukum yang jelas bagi PPPK paruh waktu, harmonisasi anggaran pusat dan daerah, penyusunan *roadmap* transformasi pegawai non ASN jangka panjang sebagai dasar kebijakan, serta penguatan pengawasan DPR. Seluruh langkah tersebut menjadi krusial untuk memastikan penataan pegawai non ASN berlangsung secara adil, berkelanjutan, mengedepankan sistem merit dan dapat mendukung reformasi birokrasi kedepannya.

Referensi

- Adi Suryanto, Mariam Darto. (2020). "Penerapan Kebijakan Sistem Merit: Praktik Terbaik di Lembaga Administrasi Negara. 16(3). *Jurnal Borneo Administrator*, 16(3), 401-422, doi: [10.24258/jba.v16i3.744](https://doi.org/10.24258/jba.v16i3.744).
- Ahmad Faiz, et.al. (2020). "Sistem Merit pada Sektor Pemerintahan: Proses Pengisian dan Penempatan Jabatan Pelaksana di Badan Kepegawaian Daerah Jawa Tengah". *Perspektif*, 9 (2), 406-416, doi: [10.31289/perspektif.v9i2.3878](https://doi.org/10.31289/perspektif.v9i2.3878).
- Aisyah S. *Tidak Semua Honorer Jadi PPPK 2025: Resmi Dari Menpan RB*". Tersedia pada: <<https://www.asnstitute.id/honorer-jadi-pppk/>>. [Diakses: 7 September 2025].
- Anggita Chariah, (et.al). (2020). "Implementasi Sistem Merit Pada Aparatur Sipil Negara di Indonesia". *Jurnal Borneo Administrator*. 16(3). Halaman 386, doi: [10.24258/jba.v16i3.704](https://doi.org/10.24258/jba.v16i3.704)
- Djenal Hoesen Koesoemahatmadja. (1972). *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*. Bandung: Alumni.
- Dodi Faedlulloh, et.al. (2020). "Birokrasi dan Revolusi Industri 4.0: Mencegah Smart ASN Menjadi Mitos dalam Agenda Reformasi Birokrasi Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator*, 16(3), 313-336, doi: <https://doi.org/10.24258/jba.v16i3.736>.
- Edy Topo Ashari. (2010). "Reformasi pengelolaan SDM Aparatur, Prasyarat Tata Kelola Birokrasi yang Baik". *Jurnal Administrator Borneo*, 6 (2), 1-17, doi: <https://doi.org/10.24258/jba.v6i2.60>.
- Hanafi. (2025). *DPR RI Desak Pengangkatan Tenaga Honorer Lama Menjadi PPPK Tanpa Tes, Kriteria Ini Disebut Faktor Utama Diangkat*. Tersedia pada: <<https://www.ayobandung.com/umum/7914623966/dpr-ri-desak-pengangkatan-tenaga-honorer-lama-menjadi-pppk-tanpa-tes-kriteria-ini-disebut-faktor-utama-diangkat>>. [Diakses: 8 September 2024].
- Humas Menpanrb. *Transformasi Rekrutmen dan Penataan Pegawai Non ASN Bagian Agenda Transformasi ASN*. Tersedia pada: <<https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/transformasi->

- [rekrutmen-dan-penataan-pegawai-non-asn-bagian-agenda-transformasi-asn](#) >. [Diakses: 11 September 2025].
- Humas Sekretariat Kabinet. *Inilah Ketentuan kementerian PANRB Mengenai Penyelesaian Penanganan Pegawai Non ASN*. Tersedia pada: <<https://setkab.go.id/inilah-ketentuan-kementerian-panrb-mengenai-penyelesaian-penanganan-pegawai-non-asn/>>. [Diakses: 19 Maret 2025].
- Mustafa. (2024). *Metodologi Penelitian Hukum "Aplikasi Teknologi dan Pendekatan Multidisiplin"*. Purbalingga: Eureka Media Aksara.
- Portal Informasi Indonesia. *Penataan Pegawai Non ASN untuk Meningkatkan Kualitas Birokrasi*. Tersedia pada: <<https://Indonesia.go.id/kategori/editorial/9078/penataan-pegawai-non-asn-untuk-meningkatkan-kualitas-birokrasi?lang=1>>. [Diakses: 7 September 2025].
- Raden Yanuar Rasyid Hidayat. (-). *Perlindungan Hukum Bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Berdasarkan PP No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK Berkepastian Hukum*. Universitas Pasundan.
- Rafika Setyawati, et.al. (2024). "Strategi Implementasi Kebijakan Pentaan Pegawai Non ASN di Kabupaten Bengkalis". *J-CEKI: Jurnal Cendekial Ilmiah*, 3 (5), 3543-3554., doi: <https://doi.org/10.56799/jceki.v3i5.4724>.
- Rahmi Erwin, et.al. (2024). "Transformasi Manajemen ASN Pasca Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara", *Ensiklopedia of Journal*, 6 (3), 200-2004, [<https://jurnal.ensiklopediaku.org/ojs-2.4.8-3/index.php/ensiklopedia/article/view/2453/2448>].
- Rd Muhammad Billy Almalik, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani. (2024). "Ambiguity Status of Government Employees with employment Agreements (PPPK) as Civil Servant". *Proceedings of The Internasional Conference on Cultural Policy and Sustainable Development (ICPSD) 2024*.
- Ridwan HR. (2013). *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Ridwan. (2003). "Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara." *Ius Quia Iustum Law Journal*, 10(22), pp. 27-38, doi:[10.20885/iustum.vol10.iss22.art3](https://doi.org/10.20885/iustum.vol10.iss22.art3).
- Ronny Hanitijo Soemitro. (1990). *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sedarmayanti. (2012). *Good Governance: Kepemerintahan yang Baik" Bagian Pertama Edisi Revisi*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Titik Triwulan Tutik. (2010). *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya.
- Widhia Arum Wibawana. (2024). "Sistem Penghitungan Nilai dan Kelulusan Seleksi PPPK 2024". Tersedia pada: <<https://news.detik.com/berita/d-7681479/sistem-penghitungan-nilai-dan-kelulusan-seleksi-pppk-2024>>. [Diakses: 3 September 2025].
- Yuli Mega Anggaraeni, Ahmad Ahsin Thohari. (2025). "Analisis Kebijakan Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu: Suatu Tinjauan Yuridis dan Implementatif". *Quantum Juris: Jurnal Hukum Modern*, 7 (3), 445-456, <https://journalversa.com/s/index.php/jhm/article/view/1426/1811>.