

## INKOHERENSI KEBIJAKAN PENATAAN ASN DI INDONESIA: SUBORDINASI SISTEM MERIT TERHADAP KEPENTINGAN PROGRAM

Lolita Deby Mahendra Putri<sup>1</sup>, Eka Anjani Sapitri<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Prodi Ilmu Pemerintahan, Universitas Singaperbangsa Karawang

Email Korespondensi: lolita.deby@fisip.unsika.ac.id

Email: eka.anjani@fisip.unsika.ac.id

### ABSTRACT

This article analyzes the incoherence of civil service (ASN) management policy in Indonesia, which culminates in the structural subordination of the merit system to political program interests. The focus of analysis is the appointment of Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) employees as Government Employees on Contract (PPPK) through Presidential Regulation No. 115/2025, amid the unresolved status of over one million honorary workers and the ongoing crisis of underpaid Part-Time PPPK workers in regions. Using a qualitative approach with an integrative literature review strategy combined with regulatory document analysis and analytic narrative, this article integrates three theoretical frameworks: merit system governance (Ingraham & Rubaii-Barrett, 2007), policy layering (Mahoney & Thelen, 2010), and policy coherence (OECD, 2019). Findings reveal three mutually reinforcing patterns of subordination: (1) a vertical coherence deficit between Law No. 20/2023 on State Civil Apparatus and Presidential Regulation No. 115/2025, which creates a parallel recruitment pathway outside the merit mechanism; (2) selective political will evidenced by the stark contrast between SPPG appointment speed (thirteen months) and honorary worker resolution (two decades); and (3) cumulative damage to all three dimensions of merit system integrity: recruitment integrity, organizational capacity, and the political-administrative interface, exacerbated by the abolition of the independent Civil Service Commission (KASN). The article concludes that merit system subordination in Indonesia is not an incidental anomaly but a structural pattern rooted in the incentive structure of the presidential system, and requires fundamental institutional reform, not merely technical regulatory improvement.

**Keywords:** Civil Service Policy, Merit System, Policy Layering, Programmatic Patronage.

### ABSTRAK

Artikel ini menganalisis inkohherensi kebijakan manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia yang berujung pada subordinasi struktural sistem merit terhadap kepentingan program politik. Fokus analisis diarahkan pada pengangkatan pegawai Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) melalui Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025, di tengah belum terselesaikannya status lebih dari satu juta tenaga honorer serta masih berlangsungnya krisis kesejahteraan PPPK Paruh Waktu di berbagai daerah. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi literature review terintegrasi yang dipadukan dengan analisis dokumen regulasi dan analisis naratif. Analisis dibangun melalui integrasi tiga kerangka teoretis, yaitu merit system governance (Ingraham & Rubaii-Barrett, 2007), policy layering (Mahoney & Thelen, 2010), dan policy coherence (OECD, 2019). Hasil penelitian menunjukkan tiga pola subordinasi yang saling memperkuat. Pertama, terdapat defisit koherensi vertikal antara Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 yang menciptakan jalur rekrutmen paralel di luar mekanisme merit. Kedua, terdapat political will bersifat selektif, yang tercermin dari kontrasnya kecepatan pengangkatan pegawai SPPG (tiga belas bulan) dibandingkan penyelesaian status tenaga honorer yang telah berlangsung selama dua dekade. Ketiga, terjadi pelemahan pada tiga dimensi integritas sistem merit, yaitu integritas rekrutmen, kapasitas organisasi, dan relasi politik-administrasi, yang semakin diperparah

*Penerbit:*

LKISPOL (Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik)

[redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id](mailto:redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id)

74

Indexed



SINTA 4

PKP|INDEX



oleh penghapusan lembaga pengawas independen Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Artikel ini menyimpulkan bahwa subordinasi sistem merit di Indonesia bukan merupakan anomali insidental, melainkan pola struktural yang berakar pada struktur insentif dalam sistem presidensial, sehingga memerlukan reformasi kelembagaan yang mendasar, bukan sekadar perbaikan regulasi yang bersifat teknis.

**Kata kunci:** Kebijakan ASN, Koherensi Kebijakan, Pelapisan Kebijakan, Patronase Programatik.

## PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi yang kredibel mensyaratkan konsistensi antara regulasi yang diterbitkan dengan implementasinya di lapangan. Dalam konteks manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN), konsistensi kebijakan merupakan fondasi bagi bekerjanya merit system, yaitu sistem pengelolaan sumber daya manusia pemerintahan yang menempatkan kompetensi, profesionalitas, dan keadilan prosedural sebagai prinsip utama rekrutmen dan pengembangan pegawai. Ingraham & Rubaii (2017) menegaskan bahwa kualitas pegawai yang direkrut, kompensasi yang diterima, serta tingkat kepercayaan mereka terhadap organisasi secara langsung memengaruhi kapasitas pemerintah dalam mencapai tujuan kebijakannya.

Indonesia telah lama berkomitmen pada transformasi menuju merit-based civil service melalui serangkaian regulasi, mulai UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN hingga perubahannya Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara (2023). Namun implementasinya terus menghadapi hambatan struktural yang signifikan (Karningsih & Wibowo, 2024). Salah satu hambatan paling persisten adalah persoalan tenaga non-ASN yang hingga kini belum terselesaikan secara tuntas. Berdasarkan pendataan 2022, total tenaga non-ASN yang terdata mencapai 2.355.092 orang, dengan 1,7 juta yang masih membutuhkan kepastian status hingga 2024 (indonesia.go.id, 2025). Rekrutmen CASN 2024 dengan formasi 248.970 CPNS dan 1.017.111 PPPK merupakan upaya terbesar dalam sejarah kepegawaian Indonesia (tempo.co, 2025), namun realisasinya menyisakan kelompok yang tidak terakomodasi, terutama mereka yang tidak masuk database BKN dan PPPK Paruh Waktu yang menghadapi ketidakpastian gaji karena didanai dari pos Belanja Barang dan Jasa yang bergantung pada kemampuan fiskal daerah masing-masing.

Di tengah belum tuntasnya penataan tersebut, Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis pada Pasal 17 mengamanatkan pengangkatan pegawai Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) sebagai PPPK. Sebanyak 2.080 pegawai SPPG berstatus ASN PPPK per 1 Juli 2025 dan 32.000 orang diangkat pada Februari 2026, yang mana keseluruhan proses selesai dalam tiga belas bulan (tempo.co, 2026b). Peraturan ini disahkan pada 17 November 2025, namun pengangkatan pegawai melalui PPPK telah dilakukan sejak Juli 2025. Hal ini menunjukkan inkonsistensi political will jika dibandingkan dengan proses penataan tenaga non-ASN di Indonesia yang sudah berlangsung selama dua dekade untuk tenaga non-ASN lama.

Literatur Public Human Resource Management telah mendokumentasikan tarik menarik antara merit system dan tekanan politik (Dwiputrianti et al., 2018; Malik & Prasajo, 2023; Mutia Ali et al., 2017), namun inkonsistensi kebijakan rekrutmen lintas program sebagai ekspresi subordinasi sistemik belum mendapat perhatian yang memadai. Sistem merit dalam tata kelola SDM pemerintahan merujuk pada seperangkat prinsip pengelolaan kepegawaian yang menempatkan kompetensi, kualifikasi, dan kinerja sebagai dasar utama rekrutmen, promosi, dan penghargaan pegawai yang bebas dari intervensi politik, nepotisme, atau pertimbangan yang tidak relevan dengan pekerjaan (McCourt, 2007; Peters & Pierre, 2004). Ingraham & Rubaii (2017b) mengembangkan kerangka merit system governance yang mengidentifikasi tiga dimensi kritis integritas sistem kepegawaian. Dimensi pertama adalah recruitment integrity, yaitu sejauh mana proses seleksi dijalankan secara terbuka, konsisten lintas jabatan dan instansi, dan berbasis kompetensi tanpa jalur istimewa yang tidak dapat dipertanggungjawabkan publik. Dimensi kedua adalah organizational capacity, keselarasan antara pengadaan SDM dengan kebutuhan nyata

organisasi dan keberlanjutan fiskal. Dimensi ketiga adalah political-administrative interface, derajat isolasi keputusan kepegawaian dari intervensi kepentingan politik sesaat, yang dijamin melalui lembaga pengawas independen dan mekanisme seleksi yang tidak dapat dikesampingkan oleh instrumen politik.

Selanjutnya, dalam studi kebijakan publik, inkohorensi merujuk pada kondisi terdapat penerbitan regulasi yang saling bertentangan atau terdapat implementasi menyimpang secara konsisten dari tujuan yang dinyatakan (OECD, 2019). Teori policy layering dari Mahoney dan Thelen (2010) menjelaskan inkohorensi bukan sebagai kegagalan teknis yang bersifat insidental, melainkan sebagai mekanisme perubahan institusional gradual yang bersifat endogen. Elemen-elemen baru ditumpuk di atas institusi yang sudah ada tanpa menggantikannya, sehingga sistem secara kumulatif beroperasi dengan logika yang saling bertentangan. Van der Heijden (2011) mengelaborasi lebih lanjut bahwa proses layering menghasilkan apa yang ia sebut "logika ganda", yakni lapisan lama masih berlaku secara formal sementara lapisan baru mengubah arah kerja sistem secara substansial. Dalam konteks kepegawaian Indonesia, layering bersifat aktif dan berulang. Pada setiap siklus pemerintahan mendorong penerbitan instrumen regulasi tambahan yang mencerminkan kepentingan programnya sendiri, tanpa melikuidasi kerangka dan masalah dari lapisan sebelumnya. Standar normatif untuk menilai inkonsistensi ini disediakan oleh kerangka policy coherence OECD (2019), yang mendefinisikan koherensi sebagai tindakan kebijakan yang saling memperkuat lintas lembaga. Kerangka ini mencakup dua dimensi: koherensi vertikal, yaitu konsistensi antara regulasi berbeda hierarki, di mana regulasi berkedudukan lebih rendah tidak boleh kontradiktif terhadap amanat regulasi lebih tinggi; dan koherensi horizontal, yaitu konsistensi antara kebijakan lintas program pada level yang sama.

Grindle (2012) menunjukkan bahwa patronase bukan sekadar korupsi individual, melainkan mekanisme struktural melalui pemimpin politik yang membangun koalisi dukungan dan mengamankan loyalitas birokrasi. Patronase bersifat fungsional bagi kepentingan politik jangka pendek justru karena ia menawarkan fleksibilitas yang tidak tersedia dalam sistem berbasis merit yang terstandarisasi. Dalam konteks kontemporer, pola ini berkembang menjadi programmatic patronage. Politisasi birokrasi sebagai substitusi kriteria politik terhadap kriteria merit ditemukan dalam seleksi, retensi, promosi, dan penghargaan pegawai (Peters & Pierre, 2004). Kondisi ini paling berbahaya ketika penjaga dari prinsip merit, yakni lembaga pengawas independen dilemahkan atau dieliminasi. Logika ini digunakan untuk menganalisis pengangkatan pegawai SPPG sebagai tindakan mengunci program Makan Bergizi Gratis (MBG) melalui birokrasi. Hal tersebut merupakan sebuah contoh kepentingan program politik secara aktif disubordinasikan di atas kepentingan reformasi kepegawaian jangka panjang (theconversation.com, 2026). Dari pemetaan literatur ini, dua celah dapat diidentifikasi yakni inkonsistensi kebijakan rekrutmen lintas program sebagai bentuk subordinasi sistemik belum dianalisis secara terintegrasi, dan aplikasi policy layering untuk dinamika kepegawaian Indonesia masih sangat terbatas. Artikel ini mengisi kedua celah tersebut.

## METODE

Metode yang digunakan pada artikel ini adalah integrative literature review, karena tujuannya bukan menguji hipotesis tunggal secara eksperimental atau mengukur efek dari satu variabel tertentu, melainkan membangun argumen teoritik yang mengintegrasikan tiga kerangka teoritis secara komplementer: merit system governance (Ingraham, 2006; Perry et al., 2011), policy layering (Mahoney & Thelen, 2010), dan policy coherence (OECD, 2019). Torraco (2005) menjelaskan bahwa integrative literature review merupakan penelitian tersendiri yang memanfaatkan literatur yang ada untuk menghasilkan wawasan baru secara signifikan, termasuk dengan cara mengidentifikasi gap dalam literatur yang ada, merekonstruksi hubungan antar-teori yang belum pernah dibangun sebelumnya, dan menghasilkan implikasi kebijakan yang relevan. Artikel ini secara tegas mengandalkan empat kategori sumber yang saling melengkapi sebagai basis literatur. Pertama, Peraturan perundang-undangan sebagai sumber data primer normatif mencakup Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023

tentang ASN, Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer, Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012, serta Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis. Kedua, dokumen dan informasi resmi pemerintah. Kategori ini mencakup publikasi resmi dari Badan Kepegawaian Negara (BKN), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB), Lembaga Administrasi Negara (LAN), Kementerian Keuangan, dan Badan Gizi Nasional (BGN).

Dokumen-dokumen ini digunakan sebagai bukti realisasi implementasi kebijakan: data formasi, jumlah pengangkatan, kronologi proses, dan pernyataan resmi lembaga yang mencerminkan posisi pemerintah. Ketiga, pemberitaan media nasional yang kredibel dan terverifikasi. Artikel ini menggunakan pemberitaan dari Tempo, Tirto.id, Hukumonline, CNBC Indonesia, East Asia Forum, dan The Conversation Indonesia sebagai data triangulasi. Keempat, hasil penelitian akademik yang telah diterbitkan di jurnal ilmiah terindeks dan buku dari penerbit akademik terkemuka. Kategori ini merupakan landasan teoritik utama artikel dan mencakup studi-studi tentang merit system dalam konteks Indonesia dan komparatif, analisis policy layering dan perubahan institusional gradual, kajian patronase dan politisasi birokrasi di negara berkembang, serta studi koherensi kebijakan dan reformasi manajemen SDM pemerintahan. Yin (2018) menekankan pentingnya menggunakan multiple sources of evidence dalam penelitian kualitatif sebagai salah satu strategi utama untuk meningkatkan validitas.

## PEMBAHASAN

### Analisis Fenomena Policy Layering dalam Kebijakan Penataan Non ASN Tahun 2005-2026

Persoalan tenaga non-ASN adalah produk dari dua dekade akumulasi kebijakan yang tidak pernah tuntas diselesaikan. Untuk memahami mengapa pola ini berulang, perlu dilakukan rekonstruksi kronologis yakni setiap regulasi baru diterbitkan dengan narasi "penyelesaian tuntas", namun selalu meninggalkan kelompok yang tidak terakomodasi dan membuka celah rekrutmen informal baru, serta mewariskan masalah yang lebih kompleks kepada pemerintahan berikutnya. Inilah yang oleh Mahoney dan Thelen (2010) disebut sebagai mekanisme policy layering yang bersifat aktif, yaitu aktor-aktor perubahan tidak menantang institusi yang ada secara langsung, melainkan bekerja di dalamnya dengan menambahkan lapisan baru yang menguntungkan mereka, sehingga secara kumulatif menggeser logika kerja sistem tanpa pernah menyelesaikan kontradiksi yang mendasarinya.

### Periode Pertama (2005-2009)

Akar persoalan dapat dilacak pada era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, ketika Peraturan Pemerintah diterbitkan sebagai regulasi pertama yang secara eksplisit mengakui keberadaan tenaga honorer dan memberikan janji pengangkatan mereka menjadi CPNS secara bertahap, dengan target penyelesaian pada tahun anggaran 2009 (Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil, 2005). Pada tahap ini, kelompok yang diprioritaskan adalah tenaga honorer yang gajinya bersumber dari APBN atau APBD dan telah mengabdikan sebelum 1 Januari 2006, yang kemudian dikenal sebagai Tenaga Honorer Kategori I (THK-I). Pengangkatan berlangsung secara bertahap dan berhasil mengakomodasi sekitar THK-1 sebanyak 860.220 orang dalam periode 2005 – 2009 (setkab.go.oid, 2022).

Namun PP No. 48/2005 mengandung celah struktural yang fatal. Regulasi tersebut tidak disertai larangan merekrut honorer baru. Instansi pemerintah, terutama di daerah, terus merekrut tenaga honorer untuk mengisi kebutuhan operasional yang tidak dapat dipenuhi oleh formasi PNS yang dialokasikan pemerintah pusat secara terbatas. Akibatnya, ketika target penyelesaian 2009 tiba, jumlah honorer yang masih menunggu kepastian status ternyata tidak berkurang, bahkan menjadi lebih besar dan lebih beragam dari yang diperkirakan. Kondisi ini memaksa pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 sebagai revisi atas PP No. 48/2005, yang memperluas cakupan namun tidak menyelesaikan persoalan rekrutmen informal yang terus berjalan. Inilah lapisan pertama dalam rangkaian layering yang

*Penerbit:*

*LKISPOL (Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik)*

[redaksigovernance@gmail.com](mailto:redaksigovernance@gmail.com)/[admin@lkispol.or.id](mailto:admin@lkispol.or.id)

77

Indexed



SINTA 4

PKP|INDEX



akan terus berlanjut: masalah tidak dihapus, melainkan diperluas definisinya sambil menambahkan sub-kategori baru yang menambah kompleksitas sistem.

## Periode Kedua (2009-2013)

Ketika pendataan nasional 2009 menunjukkan masih tersisa honorer yang belum terangkat, pemerintah merespons bukan dengan mempercepat pengangkatan, melainkan dengan menciptakan kategorisasi baru. Surat Edaran MenPAN membagi honorer menjadi Kategori 1 (K1) yang gajinya bersumber dari APBN/APBD, dan Kategori 2 (K2), yang gajinya dari sumber non-APBN/APBD (Surat Edaran (SE) MenPAN-RB Nomor 5 Tahun 2010 Mengatur Tentang Pendataan Tenaga Honorer Yang Bekerja Di Lingkungan Instansi Pemerintah, 2010). Pemilahan ini secara implisit menetapkan “hierarki moral”, yakni K1 dipandang lebih “sah” karena negara sudah ikut membiayai, sementara K2 ditempatkan dalam posisi yang lebih lemah secara administratif. PP Nomor 56 Tahun 2012 kemudian diterbitkan sebagai payung hukum seleksi K1 dan K2, dan saat itu diklaim oleh KemenPANRB akan menuntaskan masalah honorer (Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 56 Tahun 2012 Mengatur Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, 2012).

Klaim penyelesaian itu segera terbantah oleh data. Dari 684.462 honorer K2 yang mendaftar dan mengikuti seleksi pada 2013, hanya 209.872 orang yang lolos menyisakan lebih dari 474.000 orang dalam status yang tidak jelas (Detikfinance.com, 2020). Kelompok ini secara resmi sudah tidak memiliki dasar hukum sebagai honorer, namun juga tidak berhasil menjadi CPNS. Banyak di antara mereka tetap bekerja di instansi masing-masing dengan status yang abu-abu dan honorarium yang tidak menentu, menunggu kebijakan lanjutan yang tidak kunjung datang. Sementara itu, rekrutmen honorer informal di daerah tetap berlangsung karena tidak ada sanksi yang efektif bagi instansi yang melanggar, dan kebutuhan layanan publik tidak bisa menunggu formasi resmi yang prosesnya memakan waktu bertahun-tahun. Dengan demikian, pada akhir periode ini sistem kepegawaian Indonesia sudah memiliki setidaknya tiga kategori pegawai yang berbeda landasan hukumnya: PNS, CPNS, dan honorer berbagai kategori. Hal ini menunjukkan sebuah struktur yang jauh lebih kompleks dari yang ada pada 2005.

## Periode Ketiga (2014-2018)

Terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menandai pergeseran paradigmatis yang paling ambisius. Secara normatif, status kepegawaian di instansi pemerintah hanya terdiri dari PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) (Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, 2014). Kategori honorer, secara formal, tidak lagi diakui. PPPK sebagai kategori baru dirancang untuk mengakomodasi kebutuhan kepegawaian, bersifat non-permanen, dengan rekrutmen berbasis seleksi terbuka dan kontrak kerja dengan batas waktu. Ini adalah desain yang di atas kertas, mencerminkan prinsip merit system yang lebih konsisten.

Namun UU No. 5/2014 mengandung kelemahan yang menentukan. Regulasi ini tidak menyediakan mekanisme transisi yang konkret dan komprehensif bagi jutaan honorer yang telah ada. Bagaimana nasib ratusan ribu honorer K2 yang tidak lolos seleksi 2013? Bagaimana dengan ribuan honorer yang direkrut setelah 2005 dan tidak masuk dalam kategori manapun? Pertanyaan-pertanyaan ini tidak terjawab secara tuntas. Peraturan Pemerintah yang diterbitkan empat tahun setelah UU ASN, memberikan jawaban yang bersifat penundaan, yakni masa transisi lima tahun diberikan kepada tenaga honorer, berakhir pada 28 November 2023 (Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 49 Tahun 2018 Mengatur Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK), 2018). Selama masa transisi ini, instansi pemerintah dilarang menambah honorer baru dan diwajibkan menyelesaikan status kepegawaian yang ada. Namun larangan tersebut, sekali lagi, tidak disertai mekanisme pengawasan dan penegakan yang efektif, sehingga rekrutmen informal di daerah terus berlangsung secara diam-diam.

## Periode Keempat (2022-2024)

Ketika tenggat November 2023 mendekat, pemerintah melakukan pendataan ulang yang menghasilkan temuan mengejutkan, yakni masih terdapat 2.355.092 tenaga non-ASN yang aktif bekerja di instansi pemerintah (indonesia.go.id, 2025). Angka ini jauh lebih besar dari yang seharusnya ada jika moratorium rekrutmen honorer benar-benar dipatuhi selama bertahun-tahun. Temuan ini mengkonfirmasi secara empiris bahwa lapisan-lapisan regulasi sebelumnya gagal menghentikan pertumbuhan masalah. Pemerintah hanya mengubah nama dan kategorisasinya. Pemerintah, menghadapi pilihan antara menegakkan aturan dengan memberlakukan PHK massal jutaan orang atau menciptakan solusi baru. Pada akhirnya, pemerintah memilih menerbitkan Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara (2023b) yang mempertegas larangan rekrutmen non-ASN baru (Pasal 66) dan memerintahkan penyelesaian penataan paling lambat Desember 2024, namun sekaligus memperkenalkan PPPK Paruh Waktu sebagai kategori baru yang dirancang sebagai "jalan tengah" bagi instansi yang tidak mampu membiayai PPPK Penuh Waktu.

PPPK Paruh Waktu adalah lapisan paling bermasalah dalam seluruh rangkaian layering ini. Desainnya mengandung kontradiksi internal yang fundamental. Regulasi yang ada memberikan status ASN dengan segala implikasi hukum dan administratifnya namun mengalokasikan gaji dari pos Belanja Barang dan Jasa, bukan Belanja Pegawai seperti PPPK Penuh Waktu. Konsekuensinya, besaran gaji tidak seragam dan bergantung sepenuhnya pada kapasitas fiskal APBD daerah masing-masing. Dari potensi 1.370.523 pegawai yang memenuhi kriteria PPPK Paruh Waktu, sebanyak 66.495 usulan ditolak instansi dengan alasan utama keterbatasan anggaran (tirto.id, 2025). Di Kabupaten Muna, 6.926 PPPK Paruh Waktu dilaporkan digaji Rp 0 karena APBD tidak mencukupi sambil menunggu kebijakan lanjutan dari pemerintah pusat (Kabaraktual.id, 2026). Di Aceh Utara, alokasi Rp 13 miliar untuk 8.094 pegawai selama satu tahun penuh hanya menghasilkan rata-rata Rp 200.000 per bulan jauh di bawah upah minimum regional di daerah mana pun di Indonesia (Kepegawaian.acehutama.go.id, 2026). Ironisnya, karena kini berstatus ASN, PPPK Paruh Waktu tidak lagi dapat dibayar dari dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan yang sebelumnya menjadi sumber honorarium mereka. Sehingga perubahan status yang seharusnya meningkatkan kesejahteraan justru dalam banyak kasus memperburuk kondisi finansial pegawai.

Kondisi ini menunjukkan lemahnya implementasi kebijakan. Desain kebijakan yang ada mendorong pengangkatan massal demi memenuhi target penyelesaian honorer tanpa memastikan kesiapan fiskal daerah yang harus menanggung beban penggajiannya. Konsekuensinya adalah penambahan beban dan kewajiban baru bagi daerah tanpa menyertakan sumber pendanaan yang proporsional. Ini menunjukkan sebuah pola yang mencerminkan kelemahan organizational capacity dalam merit system governance (Ingraham & Rubaii, 2017a), yakni pengadaan SDM tidak didukung oleh perencanaan fiskal yang berkelanjutan.

## Periode Kelima (2025-2026)

Di atas semua lapisan yang belum terselesaikan ini, Peraturan Presiden No. 115 Tahun 2025 Tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Makan Bergizi Gratis, (2025) menambahkan lapisan terakhir yang kontroversial yakni pengangkatan pegawai SPPG sebagai PPPK melalui jalur yang diotorisasi langsung oleh instrumen Perpres, di luar mekanisme pengadaan CASN normal. Hasilnya, pada akhir 2026 sistem kepegawaian Indonesia beroperasi dengan setidaknya lima kategori pegawai. Kategorisasi yang ada adalah PNS, PPPK Penuh Waktu, PPPK Paruh Waktu, SPPG-PPPK, honorer non-database BKN, masing-masing dengan landasan hukum, standar gaji, hak kepegawaian, dan mekanisme rekrutmen yang berbeda-beda. Kondisi ini merupakan logika ganda yang saling bertentangan. Secara normatif, prinsip merit menjadi landasan, namun secara substantif menghasilkan praktik yang bertentangan dengan prinsip tersebut karena akumulasi lapisan pengecualian yang tidak pernah diselesaikan (van der Heijden, 2011).

Membaca kronologi selama dua dekade ini secara keseluruhan, pola regulasi baru pada akhirnya

**Penerbit:**

**LKISPOL (Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik)**

[redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id](mailto:redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id)

79

Indexed



SINTA 4

PKPINDEX



mengakui kegagalan regulasi sebelumnya. Namun respons yang dipilih selalu bersifat penambahan lapisan (kebijakan) baru daripada penyelesaian akar masalah. Target selalu ditetapkan, selalu meleset, dan selalu direspons dengan target baru yang diiringi kategorisasi baru. Dussauge Laguna (2011) mengidentifikasi pola serupa dalam reformasi birokrasi Meksiko dan menyimpulkan bahwa hal ini bukan disebabkan ketidakmampuan teknis perancang kebijakan, melainkan oleh struktur insentif politik yang membuat penyelesaian tuntas lebih merugikan secara politis daripada penundaan penyelesaian yang dianggap sebagai solusi baru. Di Indonesia, akomodasi pemerintah terhadap pegawai SPPG adalah bentuk ketidakadilan struktural sekaligus cerminan dari lemahnya penerapan regulasi sistem merit dalam sejarah kepegawaian Indonesia pasca-reformasi.

## **Inkoherensi kebijakan: Subordinasi UU ASN oleh Perpres MBG**

Titik paling jelas untuk membaca subordinasi sistem merit adalah pada tataran normatif. Terdapat dua regulasi yang diterbitkan dalam jarak waktu kurang dari dua tahun mengandung ketentuan yang saling bertentangan secara substantif. UU No. 20/2023 tentang ASN Pasal 66 secara eksplisit dan tegas melarang instansi pemerintah mengangkat pegawai non-ASN atau dengan nama lain. Larangan ini merupakan komitmen normatif paling kuat yang pernah diberikan oleh undang-undang kepegawaian Indonesia tentang pentingnya menutup pintu bagi rekrutmen di luar mekanisme merit yang terstandar. Hal ini diikuti dengan ketatnya counter terhadap wacana PPPK yang ingin dialihkan menjadi PNS untuk menjaga amanah UU ASN. Penataan terhadap pegawai Non-ASN disesuaikan dengan implementasi regulasi yang ada, termasuk ketentuan jenis tenaga Non-ASN yang dapat mengikuti seleksi PPPK.

Perpres No. 115/2025 Tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Makan Bergizi Gratis Pasal 17 menetapkan bahwa "Pegawai SPPG diangkat sebagai PPPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Klausul "sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan" dalam Pasal 17 mungkin tampak tidak berbahaya, seolah-olah seluruh proses akan mengikuti mekanisme normal. Namun jika ditelusuri lebih dalam, substansi yang dihasilkan adalah penciptaan kategori pegawai baru (pegawai SPPG) yang sebelumnya tidak dikenal dalam sistem kepegawaian. Kategori pegawai baru yang kemudian diangkat menjadi PPPK melalui amanat Perpres, bukan melalui mekanisme pengadaan CASN normal yang dikelola oleh KemenPANRB dan BKN. Pemerintah, melalui Wakil Kepala BGN berargumen bahwa pengangkatan tetap sesuai ketentuan karena menggunakan mekanisme CAT BKN (Hukumonline, 2026). Argumen ini prosedural dan dapat dipertahankan secara formal. Namun ia mengabaikan persoalan yang lebih substansial, yakni siapa yang menentukan adanya formasi, bagaimana formasi ditetapkan, dan mengapa proses berlangsung begitu cepat dibandingkan rekrutmen CASN untuk honorer lama.

Dalam rekrutmen CASN reguler, kebutuhan formasi dianalisis berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja yang diajukan instansi kepada KemenPANRB, kemudian diverifikasi melalui proses antar kementerian yang panjang sebelum disetujui. Dalam kasus SPPG, formasi diciptakan langsung melalui amanat Perpres tanpa melewati proses analisis kebutuhan organisasi yang sama. Ini adalah ancaman langsung terhadap dimensi organizational capacity dari merit system governance (Ingraham & Rubaii, 2017b), yakni ketika pengadaan SDM lebih mengikuti logika program daripada logika kebutuhan organisasi yang terverifikasi, kapasitas birokrasi untuk memberikan pelayanan secara berkelanjutan terancam oleh formasi yang tidak memiliki dasar kebutuhan yang kuat.

Dalam kerangka policy coherence yang dikemukakan OECD (2019), kondisi ini merepresentasikan dua jenis defisit sekaligus. Pertama, defisit koherensi vertikal, yakni regulasi berkedudukan lebih rendah (Peraturan Presiden) secara substantif kontradiktif terhadap amanat regulasi yang berkedudukan lebih tinggi (Undang-Undang). Fenomena ini melanggar prinsip hierarki norma yang mensyaratkan konsistensi dari regulasi lebih tinggi ke regulasi turunannya. Kedua, defisit koherensi horizontal, yakni ketika kebijakan pengangkatan pegawai SPPG bertentangan dengan semangat keadilan prosedural yang menjadi fondasi rekrutmen CASN 2024 yang sedang berjalan bersamaan. Sehingga dua kebijakan yang seharusnya saling memperkuat justru mengirim sinyal yang saling melemahkan kepada pelaksana di lapangan.

Lemahnya mekanisme policy coherence review yang mewajibkan setiap rancangan Perpres dengan implikasi kepegawaian untuk melewati penyaringan KemenPANRB dan BKN sebelum diterbitkan adalah kondisi struktural yang memungkinkan defisit semacam ini terjadi berulang kali.

### **Inkonsistensi Political Will**

Jika lapisan regulatif mengungkap inkonsistensi pada tataran normatif, maka lapisan proses menghadirkan argumen yang lebih empiris dan lebih sulit dibantah. Hal yang dapat dianalisis dengan bukti empiris adalah perbandingan kecepatan antara pengangkatan pegawai SPPG dengan penyelesaian status honorer lama. Program MBG diluncurkan secara resmi pada 6 Januari 2025. Bahkan sebelum Perpres No. 115/2025 secara formal diterbitkan pada November 2025, sebanyak 2.080 pegawai inti SPPG telah berstatus ASN PPPK terhitung mulai 1 Juli 2025. Seleksi tahap kedua untuk 32.000 formasi diselesaikan melalui mekanisme CAT BKN pada Desember 2025, dengan pengangkatan resmi berlangsung Februari 2026 (tempo.co, 2026b). Keseluruhan siklus dari rekrutmen hingga pengangkatan diselesaikan dalam tidak lebih dari tiga belas bulan.

Bandingkan dengan contoh narasi berikut yang berlawanan arah. Seorang guru honorer yang mulai mengabdikan pada 2005, ketika PP No. 48/2005 diterbitkan dapat melalui proses beberapa lapis. Jika ia termasuk honorer K2 yang tidak lolos seleksi 2013, ia menunggu lagi lebih dari satu dekade untuk dapat menjadi ASN. Jika ia termasuk non-database BKN, ia bahkan tidak dapat mendaftar PPPK 2024 sama sekali. Dan jika akhirnya terakomodasi sebagai PPPK Paruh Waktu pada 2025, gaji yang diterimanya bergantung sepenuhnya pada kemampuan fiskal APBD daerah yang dalam banyak kasus tidak mencukupi untuk kebutuhan hidup yang layak. Sementara itu, seorang pegawai SPPG yang baru mulai bekerja pada pertengahan 2024 sudah mendapatkan status ASN PPPK penuh dalam kurun waktu kurang dari setahun, dengan gaji yang bersumber dari pos Belanja Pegawai dengan standar nasional yang seragam.

Kesenjangan ini tidak dapat dijelaskan oleh perbedaan kapasitas administratif: BKN yang sama, KemenPANRB yang sama, dan sistem CAT yang sama digunakan untuk kedua proses. Dosen Manajemen Kebijakan Publik UGM menilai kebijakan ini melanggar prinsip procedural justice karena perlakuan yang berbeda secara fundamental terhadap dua kelompok yang sama-sama mengabdikan kepada negara (tempo.co, 2026a). Pada fenomena ini yang berbeda bukan kapasitas sistem, melainkan political will. Komitmen politik yang ada memprioritaskan kelompok tertentu atas kelompok lainnya. Malik & Prasajo (2023) mengidentifikasi political will pimpinan sebagai variabel paling determinan dalam implementasi merit system di Indonesia. Kasus ini membuktikan temuan tersebut, tetapi dengan ironi bahwa political will yang kuat tersebut tidak digunakan untuk menegakkan merit, melainkan mereduksi amanah regulasi demi program yang lebih bernilai secara politis jangka pendek.

Mengapa pola ini berulang di bawah empat presiden berbeda dengan tim dan pendekatan yang berbeda? Jawabannya ada pada struktur insentif yang bersifat endogen terhadap sistem presidensial Indonesia. Pertama, presiden memiliki kewenangan menerbitkan Perpres yang dapat menciptakan pengecualian terhadap aturan yang berlaku umum tanpa memerlukan persetujuan legislatif. Kedua, program unggulan presiden memiliki waktu yang terbatas (lima tahun masa jabatan), sehingga mendorong percepatan yang tidak selalu selaras dengan prinsip merit yang mensyaratkan prosedur lebih panjang. Ketiga, absennya lembaga pengawas independen yang efektif pasca-penghapusan KASN menghilangkan hambatan kelembagaan terakhir. Ketiga kondisi ini bersama-sama menciptakan lingkungan yang selalu menghasilkan celah baru dalam sistem merit. Setiap pemerintahan menciptakan jalurnya sendiri, dan setiap celah yang diciptakan menjadi dasar tindakan untuk celah berikutnya.

### **SPPG sebagai Patronase Programatik**

Pengangkatan pegawai SPPG dapat dipahami sebagai kasus patronase programatik yang paling kentara dalam sejarah kepegawaian Indonesia pasca-reformasi. Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan janji kampanye utama Presiden Prabowo Subianto yang dikaitkan dengan agenda pembangunan SDM dan pengentasan kemiskinan. Yang paling menarik dari perspektif tata kelola adalah

*Penerbit:*

*LKISPOL (Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik)*

[redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id](mailto:redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id)

81

Indexed



SINTA 4



bahwa infrastruktur kelembagaannya sudah disiapkan bahkan sebelum Prabowo dilantik. Presiden Jokowi menerbitkan Perpres No. 83/2024 yang membentuk Badan Gizi Nasional (BGN) pada 15 Agustus 2024, dengan alasan siklus anggaran agar program dapat berjalan sejak Januari 2025 (tempo.co, 2024). Tindakan yang dilakukan pemerintahan berjalan mempersiapkan kelembagaan untuk program presiden terpilih berikutnya adalah sinyal politik yang sangat kuat tentang prioritas yang akan diberikan kepada program ini. Program MBG resmi diluncurkan 6 Januari 2025 dengan anggaran Rp 71 triliun, yang sebagian besar bersumber dari anggaran pendidikan (Saptati D.I., 2025; tempo.co, 2024).

Dalam kerangka programmatic patronage (Grindle, 2012), pengangkatan pegawai SPPG menjadi PPPK bukan sekadar kebijakan kepegawaian yang membutuhkan efisiensi. Ia adalah tindakan pelembagaan strategis dengan memberikan status ASN kepada pegawai inti SPPG (Kepala SPPG, Ahli Gizi, dan Akuntan). Program MBG mendapatkan bobot institusional yang membuatnya jauh lebih sulit untuk dihapus atau dipangkas secara signifikan oleh pemerintahan berikutnya. Pegawai SPPG yang telah berstatus PPPK memiliki perlindungan hukum kepegawaian yang tidak dimiliki oleh pegawai kontrak biasa. Konsekuensinya, penghapusan program berarti pemutusan ribuan kontrak PPPK yang memiliki implikasi hukum dan sosial yang jauh lebih kompleks dibandingkan membubarkan sebuah badan non-struktural. Inilah yang oleh The Conversation Indonesia (2026) disebut sebagai lock-in program via birokrasi. Fenomena ini adalah sebuah mekanisme di mana kepentingan program politik jangka pendek secara aktif dilindungi melalui instrumen kepegawaian negara yang dirancang untuk tujuan lain (theconversation.com, 2026).

Ironisnya, Rp 223 triliun dari total Rp 335 triliun anggaran MBG 2026 bersumber dari anggaran pendidikan (Kompas.com, 2025). Artinya, dana yang seharusnya dapat memperkuat kapasitas pendidikan nasional, termasuk mempercepat pengangkatan ratusan ribu guru honorer yang telah mengabdikan belasan hingga puluhan tahun justru dialihkan untuk mendanai program yang pegawainya mendapat jalur ASN lebih cepat. Paradoks ini semakin mempertegas pola subordinasi. Sistem merit sebagai prinsip pengembangan birokrasi jangka panjang secara konsisten dikalahkan oleh kepentingan program.

## Bukti Subordinasi Struktural

Analisis di atas bermuara pada satu kesimpulan yang dapat dibuktikan secara empiris yakni subordinasi sistem merit di Indonesia telah menghasilkan degradasi yang dapat diidentifikasi pada ketiga dimensi sistem merit secara bersamaan. Pertama, recruitment integrity melemah oleh adanya efek buruk yang diakibatkan rekrutmen PPPK SPPG yang cepat dan tanpa melewati prosedur rekrutmen Aparatur Sipil Negara yang tepat. Perpres No. 115/2025 menciptakan jalur rekrutmen paralel yang tidak mendapat hambatan kelembagaan signifikan. Aturan tersebut melanggar prinsip konsistensi prosedural dalam satu kasus. Selanjutnya, yang jauh lebih serius adalah sinyal institusional yang disebabkan oleh lahirnya Perpres No. 115/2025 tersebut. Instrumen Perpres dapat digunakan untuk menciptakan kategori PPPK baru di luar mekanisme pengadaan CASN normal. Grindle (2012) mengingatkan bahwa patronase dapat bereproduksi jika satu pengecualian terhadap sistem merit mendapatkan legitimasi dalam tata kelola SDM pemerintahan, maka pengecualian berikutnya menjadi lebih mudah dibenarkan dengan merujuk kepada acuan kasus sebelumnya. Setiap program prioritas presiden berikutnya kini dapat menggunakan kasus SPPG sebagai legitimasi untuk membuat jalur serupa, dan resistensi kelembagaan terhadap hal ini semakin melemah karena tidak ada lagi KASN yang secara independen mengawasi kepatuhan merit.

Kedua, organizational capacity tereduksi oleh pengadaan SDM yang mengikuti logika program, bukan logika kebutuhan organisasi yang terverifikasi. Dalam rekrutmen normal, formasi didasarkan pada analisis jabatan (Anjab) dan analisis beban kerja (ABK). Proses Anjab dan ABK tersebut memastikan bahwa setiap penambahan pegawai memiliki justifikasi fungsional dan keberlanjutan fiskal. Dalam kasus SPPG, formasi diciptakan melalui amanat Perpres yang tidak melewati proses analisis kebutuhan organisasi. Bukti paling konkret dari degradasi ini adalah krisis pembayaran gaji PPPK Paruh Waktu. Pemerintah pusat mendorong pengangkatan massal demi memenuhi target penyelesaian honorer. Namun,

pemerintah pusat tidak memastikan kesiapan fiskal daerah yang harus menanggung beban penggajiannya. McCourt, (2007) menegaskan bahwa tanpa kompensasi yang layak dan konsisten, rekrutmen berbasis merit menjadi tidak bermakna bagi calon pegawai yang kompeten. Negara mendapatkan birokrasi yang terisi oleh pegawai dengan gaji di bawah upah minimum sehingga dapat merusak esensi profesionalisme yang menjadi tujuan utama sistem merit itu sendiri.

Ketiga, titik temu antar aktor politik dan birokrat dalam pembuatan kebijakan (political-administrative interface) semakin lemah pasca-penghapusan KASN. Sebagai lembaga independen dari intervensi politik, KASN mempunyai kewenangan melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan sistem merit sebelum dihapus melalui UU ASN 2023. Meskipun kewenangannya terbatas, namun KASN dapat mengidentifikasi secara independen praktik kepegawaian yang menyimpang dari prinsip merit (East Asia Forum, 2025). Pada fenomena kepegawaian di Indonesia, meskipun komitmen formal telah diinstitusionalisasikan melalui UU No. 5/2014 tentang ASN dengan pembentukan KASN sebagai lembaga pengawas independen, namun implementasi kinerja KASN terus menghadapi hambatan berlapis dari warisan patronase Orde Baru dan insentif elektoral pasca-desentralisasi (Karningsih & Wibowo, 2024). Sedangkan Malik & Prasojo (2023) menemukan bahwa variabel paling determinan dalam implementasi merit system adalah komitmen politik pimpinan, bukan kapasitas teknis namun mengimplikasikan bahwa kegagalan sistem di Indonesia terutama bersifat politis.

Penghapusan KASN, dalam kerangka Mahoney dan Thelen (2010), dapat dibaca sebagai displacement (penggantian) institusi pengawas dengan mekanisme internal yang jauh lebih lemah yang secara tidak langsung membuka jalan bagi layering berikutnya. Dengan hilangnya KASN, pengawasan merit diserahkan kepada KemenPANRB yang berada langsung di bawah presiden. Peters dan Pierre (2004) mengidentifikasi kondisi ini sebagai risiko politisasi birokrasi yang serius. Ketika pengawas dari prinsip merit adalah bagian dari aparatus kekuasaan yang seharusnya diawasi, tidak ada lagi hambatan institusional yang efektif antara kepentingan program presiden dan mekanisme normal kepegawaian. Kasus SPPG adalah manifestasi paling jelas dari beroperasinya kondisi ini.

Ketiga dimensi ini membentuk lingkaran yang saling memperkuat. Pelemahan dimensi political-administrative interface melalui penghapusan KASN memungkinkan penciptaan jalur rekrutmen non-standar tanpa hambatan berarti. Jalur rekrutmen ASN yang tidak sesuai standar mereduksi dimensi recruitment integrity. Sedangkan rekrutmen yang digerakkan logika program tanpa perencanaan fiskal yang memadai melemahkan dimensi organizational capacity.

Lingkaran ini tidak dapat diputus hanya dengan memperbaiki satu regulasi teknis. Hal ini dikarenakan akarnya terletak pada struktur insentif politis yang secara sistematis menguntungkan kepentingan program populis atas agenda reformasi kepegawaian jangka panjang. Selama struktur insentif ini tidak direformasi, setiap upaya perbaikan hanya akan menambahkan satu lapisan baru pada sistem yang sudah terlalu berlapis.

## KESIMPULAN

Artikel ini membuktikan bahwa sistem merit di Indonesia mengalami subordinasi struktural terhadap kepentingan program, sebagaimana ditunjukkan oleh tiga temuan utama. Pertama, terdapat inkohereni kebijakan antara UU No. 20/2023 yang melarang rekrutmen non-ASN baru dengan Perpres No. 115/2025 yang membuka jalur PPPK bagi pegawai SPPG. Hal ini menunjukkan tidak adanya mekanisme policy coherence review yang efektif dan absennya komitmen untuk memastikan setiap regulasi baru konsisten dengan kerangka reformasi kepegawaian yang sedang berjalan. Kedua, perbandingan antara kecepatan pengangkatan PPPK SPPG (tiga belas bulan) dan lambannya penyelesaian honorer lama (dua dekade) membuktikan selektivitas political will yang merupakan fitur struktural sistem presidensial Indonesia berulang di bawah empat presiden berbeda dan dengan demikian tidak dapat diatribusikan pada satu pemerintahan tertentu. Ketiga, subordinasi ini telah menghasilkan kerusakan kumulatif pada ketiga dimensi merit system governance. Ketiga dimensi tersebut adalah recruitment integrity, organizational

capacity, dan political-administrative interface, yang membentuk lingkaran degradasi yang saling memperkuat dan membutuhkan intervensi kelembagaan yang mendasar.

Berdasarkan temuan ini, artikel mengajukan lima rekomendasi kebijakan yang disusun berdasarkan urgensi dan keterkaitannya. Pertama, restorasi lembaga pengawas independen setara KASN dengan kewenangan yang lebih kuat. Kedua, mewajibkan mekanisme policy coherence review lintas kementerian sebelum setiap rancangan Perpres dengan implikasi kepegawaian diterbitkan, dengan hasil review yang dipublikasikan secara terbuka. Ketiga, moratorium penggunaan Perpres untuk menciptakan jalur rekrutmen PPPK di luar mekanisme CASN sampai penataan seluruh non-ASN dalam database BKN dinyatakan tuntas. Keempat, reformasi skema PPPK Paruh Waktu dengan mengalihkan pendanaan dari pos Belanja Barang dan Jasa ke Belanja Pegawai dengan standar gaji nasional yang seragam, disertai penyesuaian Dana Alokasi Umum yang memperhitungkan beban kepegawaian daerah secara realistis. Kelima, penyusunan roadmap kepegawaian 10-15 tahun yang mengikat secara lintas-pemerintahan untuk mencegah layering berbasis kepentingan program sesaat.

## REFERENSI

- Detikfinance.com. (2020). Masalah Tenaga Honorer Sudah Terjadi Sejak 2005, Begini Ceritanya. Detikfinance.Com. <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4875010/masalah-tenaga-honorer-sudah-terjadi-sejak-2005-begini-ceritanya>
- Dussauge Laguna, M. I. (2011). The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America: Mexico's Civil Service Reform Experience. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 13(1), 51–72. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13876988.2011.538541>
- Dwiputrianti, S., KASN, & RI, N. (2018). Challenges with Implementation of the Merit System in the Open Recruitment of Government High Positions: The Case in Indonesia. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 191.
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.
- Hukumonline. (2026, January 15). Aturan dan Kriteria Pegawai MBG yang Diangkat Jadi PPPK. Hukumonline.Com. <https://www.hukumonline.com/berita/a/kriteria-pegawai-mbg-jadi-pppk-lt6968d30d9f240/>
- indonesia.go.id. (2025, March 14). Penataan Pegawai Non-ASN untuk Meningkatkan Kualitas Birokrasi. Indonesia.Go.Id. <https://indonesia.go.id/kategori/editorial/9078/penataan-pegawai-non-asn-untuk-meningkatkan-kualitas-birokrasi>
- Ingraham, P. W., & Rubaii, N. (2017a). Human Resource Management as a Core Dimension of Public Administration. In R. J. & Stillman (Ed.), *Foundations of Public Administration*. Melvin & Leigh, Publishers.
- Ingraham, P. W., & Rubaii, N. (2017b). Human Resource Management as a Core Dimension of Public Administration. In R. J. & Stillman (Ed.), *Foundations of Public Administration*. Melvin & Leigh.
- Kabaraktual.id. (2026). 6.926 PPPK Paruh Waktu Kabupaten Muna Digaji Rp 0, Bupati: Bukan Kehendak Daerah. Kabaraktual.Id. <https://kabaraktual.id/2026/01/05/6-926-pppk-paruh-waktu-kabupaten-muna-digaji-rp-0-bupati-bukan-kehendak-daerah/>
- Karningsih, K., & Wibowo, A. S. (2024). Bureaucratic Reform and the Enhancement of Civil Service Performance. *International Journal of Social Welfare and Family Law*, 1(2), 69–81. <https://doi.org/10.62951/ijsw.v1i2.479>
- Kepegawaian.acehutama.go.id. (2026). Di Tengah Tekanan Ekonomi dan Pascabanjir, Aceh Utara Pastikan Hak 8.094 PPPK Paruh Waktu Lewat Anggaran Rp 35,4 Miliar. <https://kepegawaian.acehutama.go.id/berita/kategori/kabar-terkini/di-tengah-tekanan-ekonomi-dan-pascabanjir-aceh-utara-pastikan-hak-8094-pppk-paruh-waktu-lewat-anggaran-rp-35-4-miliar>
- Kompas.com. (2025). MBG 2026 Sedot Rp 335 Triliun, Ambil Jatah Pendidikan Rp 223 Triliun.

- Kompas.Com. <https://money.kompas.com/read/2025/09/24/114657126/mbg-2026-sedot-rp-335-triliun-ambil-jatah-pendidikan-rp-223-triliun>.
- Malik, K. J., & Prasajo, E. (2023). Determinant Factors in the Implementation of Merit System: An Overview of Indonesian Case. In *Asian Journal of Social and Humanities* (Vol. 2, Number 03). <https://ajosh.org/>
- McCourt, W. (2007, May 29). The Merit System and Integrity in the Public Service. *Public Integrity and Anticorruption in the Public Service*.
- Mutia Ali, D., Prasajo, E., & Jannah, L. M. (2017). The Transformation of Merit System in Indonesian Civil Servant Promotion System. *International Journal of Management and Administrative Sciences (IJMAS)*, 5(04), 20–28. [www.ijmas.org](http://www.ijmas.org)
- OECD. (2019). Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a90f851f-en>
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 49 Tahun 2018 Mengatur Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) (2018).
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 56 Tahun 2012 Mengatur Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honoror Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (2012).
- Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honoror Menjadi Pegawai Negeri Sipil (2005).
- Peraturan Presiden No. 115 Tahun 2025 Tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Makan Bergizi Gratis (2025).
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service in comparative perspective : the quest for control. Routledge.
- Saptati D.I., R. (2025, February 3). Program MBG: Buka Akses Gizi Sehat untuk Masyarakat Indonesia Artikel ini telah tayang di situs Media Keuangan. <https://Mediakuangan.Kemenkeu.Go.Id/>.
- setkab.go.oid. (2022). Inilah Ketentuan Kementerian PANRB Mengenai Penyelesaian Penanganan Pegawai Non-ASN. [Setkab.Go.Oid. https://setkab.go.id/inilah-ketentuan-kementerian-panrb-mengenai-penyelesaian-penanganan-pegawai-non-asn/](https://setkab.go.id/inilah-ketentuan-kementerian-panrb-mengenai-penyelesaian-penanganan-pegawai-non-asn/)
- Surat Edaran (SE) MenPAN-RB Nomor 5 Tahun 2010 Mengatur Tentang Pendataan Tenaga Honoror Yang Bekerja Di Lingkungan Instansi Pemerintah (2010).
- tempo.co. (2024, August 19). Ini Alasan Badan Gizi Nasional Dibentuk Jokowi untuk Sukseskan Program Makan Bergizi Gratis Prabowo. [Tempo.Co. https://www.tempo.co/ekonomi/ini-alasan-badan-gizi-nasional-dibentuk-jokowi-untuk-sukseskan-program-makan-bergizi-gratis-prabowo-21485](https://www.tempo.co/ekonomi/ini-alasan-badan-gizi-nasional-dibentuk-jokowi-untuk-sukseskan-program-makan-bergizi-gratis-prabowo-21485)
- tempo.co. (2025). Pendidikan Penjelasan Menpan RB soal Pengangkatan CPNS Ditunda hingga Oktober 2025. [Tempo.Co. https://www.tempo.co/politik/penjelasan-menpan-rb-soal-pengangkatan-cpns-ditunda-hingga-oktober-2025-1215992](https://www.tempo.co/politik/penjelasan-menpan-rb-soal-pengangkatan-cpns-ditunda-hingga-oktober-2025-1215992)
- tempo.co. (2026a). Dosen UGM: Pegawai SPPG Jadi PPPK Langgar Procedural Justice. [Tempo.Co. https://www.tempo.co/politik/dosen-ugm-pegawai-sppg-jadi-pppk-langgar-procedural-justice-2107020](https://www.tempo.co/politik/dosen-ugm-pegawai-sppg-jadi-pppk-langgar-procedural-justice-2107020)
- tempo.co. (2026b, January 20). Ribuan ASN di SPPG Jabat Kepala Dapur dan Tenaga Pendukung. [Tempo.Co. https://www.tempo.co/politik/ribuan-asn-di-sppg-jabat-kepala-dapur-dan-tenaga-pendukung-2108718](https://www.tempo.co/politik/ribuan-asn-di-sppg-jabat-kepala-dapur-dan-tenaga-pendukung-2108718)
- theconversation.com. (2026). Pengangkatan pegawai MBG jadi ASN bukti negara tak adil terhadap guru dan tenaga kesehatan. [Theconversation.Com. https://theconversation.com/pengangkatan-pegawai-mbg-jadi-asn-bukti-negara-tak-adil-terhadap-guru-dan-tenaga-kesehatan-274420](https://theconversation.com/pengangkatan-pegawai-mbg-jadi-asn-bukti-negara-tak-adil-terhadap-guru-dan-tenaga-kesehatan-274420)
- tirto.id. (2025, August 27). Total Jumlah Usulan PPPK Paruh Waktu 2025 Menurut BKN. [Tirto.Id.](https://tirto.id)
- Torraco, R. J. (2005). Writing integrative literature reviews: Guidelines and examples. *Human Resource Development Review*, 4(3), 356–367. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1534484305278283>
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara (2023).

# GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal dan Pembangunan

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)

Volume 13 Nomor 7 Juli 2026

Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara (2023).

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (2014).

van der Heijden, J. (2011). Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept. *Politics*, 31(1), 9–18. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2010.01397.x>

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). SAGE Publications.

**Penerbit:**

**LKISPOL (Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik)**

[redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id](mailto:redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id)

86

