BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Analisis kebijakan pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)[1] merupakan kajian strategis dalam manajemen kepegawaian negara untuk menjamin keberlangsungan pelayanan publik berkualitas di Indonesia. Kebijakan ini diwujudkan melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, yang dirancang sebagai respons terhadap dinamika kebutuhan aparatur negara oleh pemerintah pusat dan daerah. Analisis kebijakan ini mencakup penilaian analisis beban kerja (ABK) untuk menentukan kebutuhan pegawai secara riil, pemetaan jumlah dan jenis/kelas jabatan yang dibutuhkan dalam struktur organisasi, serta sekilas tinjauan kemampuan keuangan daerah dalam mendukung implementasi tanpa membebani APBD secara berlebihan.

Secara teoritis, birokrasi modern dibangun berdasarkan prinsip-prinsip rasionalitas organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Max Weber, yang meliputi pembagian kerja yang jelas, hierarki kewenangan yang terstruktur, penerapan aturan formal, serta sistem karier yang menekankan kompetensi dan profesionalitas. Konsep birokrasi Weberian tersebut masih menjadi landasan penting dalam studi administrasi publik dan reformasi birokrasi kontemporer (Kettl, 2022) .Dalam sistem birokrasi tersebut, setiap pegawai memiliki tugas dan tanggung jawab yang

[1] Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

spesifik sesuai dengan posisi dan kewenangannya dalam struktur organisasi sehingga dapat menciptakan koordinasi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam konteks tersebut, kebijakan PPPK merupakan salah satu instrumen reformasi manajemen aparatur negara yang bertujuan meningkatkan kualitas sumber daya manusia aparatur, mempercepat pelayanan publik[2], serta meningkatkan profesionalitas birokrasi. Selain itu, kebijakan ini juga memberikan kepastian status bagi tenaga honorer yang telah lama bekerja di instansi pemerintah melalui mekanisme pengangkatan sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan skema PPPK. Secara konseptual, kebijakan ini dirancang untuk mengatasi keterbatasan formasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bersifat permanen sekaligus menciptakan aparatur pemerintahan yang lebih adaptif dan efisien.

Dalam kerangka analisis kebijakan, implementasi program ini dapat dikaji menggunakan pendekatan (Dunn, 2018) Menurut Dunn, analisis kebijakan publik tidak hanya berfokus pada formulasi, tetapi juga pada evaluasi dampak implementasi terhadap struktur sosial dan birokrasi. Pendekatan ini diperkuat oleh teori Human Capital (Becker, 1993) yang menekankan bahwa investasi pada sumber daya manusia (SDM) harus menghasilkan peningkatan kompetensi dan produktivitas. Namun, tantangan utama terletak pada bagaimana pemerintah daerah mengintegrasikan sistem kepegawaian baru ini ke dalam struktur birokrasi yang sudah ada. Transformasi tenaga honorer menjadi PPPK bukan sekedar perubahan

[2] Pelayanan publik merupakan rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan bagi masyarakat atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik

administratif, melainkan perubahan mendasar terhadap struktur organisasi, pola kerja, dan sistem tata kelola kepegawaian.

Untuk memahami struktur birokrasi secara utuh, analisis harus dimulai dari kondisi dasar kepegawaian yang ada, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berikut adalah data jumlah PNS Kota Lhokseumawe:

Tabel 1.1
Data PNS Kota Lhokseumawe

No	Data PNS Kota Lhokseumawe	
	Tahun	**Jumlah**
1	2024	1288
2	2025	1236
3	2026	3071

Sumber : BKPSDM Kota Lhokseumawe

Jumlah PNS menurun dari jumlah 1.288 orang pada tahun 2024 menjadi 1.236 orang pada tahun 2025, kemudian mengalami peningkatan menjadi 3.071 pada 2026, hal ini mengindikasikan restrukturisasi besar-besaran. Meski demikian, kondisi ini belum sepenuhnya mampu menjawab kebutuhan pelayanan publik yang dinamis. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Lhokseumawe sepanjang tahun 2021 hingga 2024 telah melakukan pengangkatan pegawai honorer menjadi PPPK. Pengangkatan ini dilakukan dengan tujuan mengisi formasi yang tersedia serta meningkatkan profesionalisme aparatur daerah, guna mendukung peningkatan kualitas SDM, percepatan pelayanan publik, dan profesionalitas aparatur. Data menunjukkan adanya tren peningkatan yang signifikan dalam beberapa tahun terakhir, yang mengindikasikan adanya pergeseran prioritas dalam penyediaan tenaga kerja pemerintah. Berikut adalah data penambahan PPPK dari tahun 2021 sampai 2025:

Tabel 1.2
Data Penambahan PPPK dari 2021-2025

No.	Data PPPK Kota Lhokseumawe	
	Tahun	Jumlah
1.	2021	52
2.	2022	223
3.	2023	331
4.	2024	1
5.	2025	2955

Sumber : BKPSDM Kota Lhokseumawe, 2025

Berdasarkan data yang penulis peroleh dari BKPSDM. Pertumbuhan PPPK mengalami pertumbuhan yang stabil setiap tahunnya dari 52 orang pada tahun 2021 hingga 331 orang pada tahun 2023, dan mengalami peningkatan sebanyak 2.955 orang pada tahun 2025, peningkatan terjadi pada formasi 2024 yang dilantik pada tahun 2025 dengan rincian pada tahap 1 PPPK Penuh Waktu dilantik sebanyak 1990 orang kemudian pada tahap 2 PPPK Penuh Waktu di desember 2025 dilantik dengan total 243 orang yang disertai dengan pelantikan PPPK paruh waktu 722 orang, langkah ini merupakan bentuk komitmen Pemerintah Kota Lhokseumawe dalam penataan tenaga non-ASN sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Dari wawancara yang peneliti lakukan dengan Kabag Organisasi Sekretariat Daerah Kota Lhokseumawe beliau mengatakan:

> Secara jumlah, pengangkatan PPPK memang sudah membantu memenuhi kebutuhan pegawai, terutama di sektor yang sebelumnya kekurangan SDM. Tapi dalam praktiknya, pengangkatan ini belum sepenuhnya mengacu pada hasil Analisis Beban Kerja (ABK) dan Analisis Jabatan. Akibatnya, masih ada ketidaksesuaian antara jumlah pegawai dengan kebutuhan sebenarnya di lapangan. Di beberapa unit kerja, terlihat ada kelebihan pegawai, khususnya di posisi administratif. Sementara di unit lain justru masih kekurangan tenaga teknis. Hal ini menunjukkan bahwa pembagian pegawai belum merata dan belum benar-benar sesuai dengan kebutuhan organisasi. Dampaknya, di unit yang kelebihan pegawai sering

> terjadi pembagian tugas yang kurang jelas bahkan tumpang tindih, sedangkan di unit yang kekurangan pegawai, beban kerja tetap tinggi.

Fenomena ini menandakan peralihan tenaga kerja nonformal/kontrak sementara ke dalam sistem ASN yang memiliki kepastian status, tetapi berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan tanpa analisis beban kerja matang dan pemetaan jabatan pengangkatan PPPK di Kota Lhokseumawe juga menimbulkan implikasi fiskal yang cukup besar terhadap kemampuan keuangan daerah. Berdasarkan pemberitaan media yang peneliti kutip dari Modusaceh.co dengan *headline* "PPPK Was-Was! Pemko Lhokseumawe Diduga Kewalahan Bayar Gaji, Opsi Dirumahkan Dipilih?", menyatakan bahwa jumlah PPPK di Kota Lhokseumawe mencapai 3.698 orang dengan kebutuhan anggaran gaji sekitar Rp. 160 miliar per tahun, sementara hingga April 2026 beban anggaran pembayaran gaji telah mencapai sekitar Rp. 11,1 miliar. Di sisi lain, APBK Kota Lhokseumawe Tahun 2026 mengalami penurunan signifikan menjadi sekitar Rp. 689 miliar dibandingkan tahun 2025 yang mencapai Rp. 833 miliar, yang diduga dipengaruhi oleh berkurangnya dana transfer pusat sebesar Rp. 125 miliar. Meskipun pengangkatan PPPK telah dilakukan secara besar-besaran dan secara kuantitas kebutuhan pegawai tampak tercukupi, hal ini justru menimbulkan tantangan manajemen birokrasi yang signifikan. Peningkatan PPPK yang tidak sejalan dengan analisis beban kerja (ABK) menyebabkan kelebihan pegawai *(overstaffing)* di beberapa unit kerja, sementara beban kerja tidak berkurang secara substansial. Fenomena ini diperparah oleh rendahnya kompetensi sebagian PPPK yang tidak mampu menjalankan tugas secara optimal, ditambah ketidaksesuaian tingkat pendidikan dengan tuntutan jabatan, sehingga struktur ASN sulit beradaptasi dengan PPPK massal, berisiko menimbulkan

tumpang tindih tugas, gangguan hierarki, dan inefisiensi birokrasi secara keseluruhan.

Peningkatan kapasitas aparatur pemerintahan menjadi aspek penting dalam mendukung efektivitas tata kelola organisasi publik, khususnya dalam pengelolaan keuangan dan pelayanan publik. (Murniati *et al*., 2023) menjelaskan bahwa peningkatan kapasitas aparatur pemerintah penting untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan profesional. Penguatan kapasitas sumber daya manusia aparatur diperlukan agar proses perencanaan, pengelolaan, dan pelaporan keuangan daerah dapat berjalan sesuai dengan ketentuan serta mendukung efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintah. Hal tersebut sejalan dengan teori analisis kebijakan William N. Dunn yang menekankan pentingnya kemampuan institusi dan aparatur dalam proses perumusan, implementasi, pemantauan, dan evaluasi kebijakan agar tujuan kebijakan publik dapat tercapai secara efektif. Sehingga pengangkatan massal PPPK menimbulkan pertanyaan kesesuaian dengan analisis beban kerja dan pemetaan jabatan, potensi inefisiensi tanpa perencanaan, serta implikasi fiskal APBD. Analisis kebijakan PPPK harus mempertimbangkan analisis beban kerja, jabatan, dan kondisi keuangan untuk struktur birokrasi efektif.

Oleh karena itu, penelitian ini menganalisis kebijakan pengangkatan PPPK terhadap struktur birokrasi[3] Pemerintah Kota Lhokseumawe, dengan fokus analisis beban kerja, pemetaan jabatan, dan efisiensi , untuk pemahaman komprehensif dalam pengelolaan aparatur daerah.

[3] Struktur birokrasi dalam penelitian ini merujuk pada susunan organisasi pemerintahan yang mencakup pembagian tugas, kewenangan, jabatan, jumlah pegawai, serta hubungan kerja antarunit organisasi dalam melaksanakan urusan pemerintahan.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana dampak kebijakan pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) terhadap struktur birokrasi Pemerintah Kota Kota Lhokseumawe?
2. Apa saja kendala structural dan institusional yang di hadapi pemerintah Kota Lhokseumawe dalam mengintegrasikan PPPK ke dalam system birokrasi ?

1.3 Fokus Penelitian

Agar penelitian ini lebih terarah dan tidak menyimpang dari tujuan utama, maka penulis membatasi fokus penelitian pada:

1. Analisis Dampak Struktural Kebijakan PPPK, yaitu mengkaji perubahan struktur birokrasi Pemerintah Kota Lhokseumawe setelah pengangkatan PPPK, meliputi perubahan komposisi aparatur, distribusi pegawai, pembagian kerja, efektivitas organisasi, serta perubahan pola hubungan kerja antara PNS dan PPPK.
2. Analisis Kendala Struktural dan Institusional**,** yaitu mengkaji berbagai hambatan yang dihadapi Pemerintah Kota Lhokseumawe dalam mengintegrasikan PPPK ke dalam sistem birokrasi, meliputi ketidaksesuaian antara kebutuhan pegawai dan hasil Analisis Beban Kerja (ABK), potensi kelebihan pegawai (*overstaffing*), tumpang tindih tugas, penyesuaian hierarki birokrasi, keterbatasan kapasitas fiskal daerah, serta kendala regulasi dan manajemen kepegawaian.

1.4 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dampak kebijakan pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) terhadap struktur birokrasi Pemerintah Kota Lhokseumawe, khususnya terkait perubahan komposisi aparatur, distribusi pegawai, pembagian kerja, dan efektivitas organisasi.
2. Untuk menganalisis berbagai kendala struktural dan institusional yang dihadapi Pemerintah Kota Lhokseumawe dalam mengintegrasikan PPPK ke dalam sistem birokrasi, meliputi aspek organisasi, regulasi, manajemen kepegawaian, dan kemampuan keuangan daerah.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya pada kajian kebijakan publik dan manajemen aparatur sipil negara. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur mengenai dampak kebijakan pengangkatan PPPK terhadap struktur birokrasi pemerintah daerah, terutama dalam perspektif teori analisis kebijakan William N. Dunn. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi akademik bagi peneliti selanjutnya yang tertarik mengkaji transformasi birokrasi, manajemen sumber daya manusia sektor publik, serta integrasi PPPK dalam sistem kepegawaian pemerintah daerah.

1.5.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Kota Lhokseumawe sebagai bahan evaluasi dalam pelaksanaan kebijakan

pengangkatan PPPK, khususnya dalam penataan dan distribusi pegawai, pengembangan kompetensi, serta pengelolaan kebutuhan dan anggaran aparatur. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi masukan bagi perangkat daerah terkait dalam mengoptimalkan integrasi PPPK ke dalam struktur birokrasi sehingga dapat mendukung efektivitas, efisiensi, dan kualitas pelayanan publik. Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dalam mengembangkan kajian mengenai kebijakan PPPK, manajemen ASN, dan perubahan struktur birokrasi pemerintah daerah.